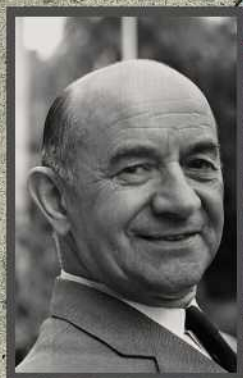


MAGTUDREDNINGEN

DEN VELLYKKEDE KOMMUNALREFORM OG DECENTRALISERINGEN AF DEN POLITISKE MAGT I DANMARK



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

THOMAS PALLESEN

DEN VELLYKKEDE KOMMUNALREFORM
OG DECENTRALISERINGEN AF DEN
POLITISKE MAGT I DANMARK

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Tøgeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Thomas Pallesen

**DEN VELLYKKEDE KOMMUNALREFORM
OG DECENTRALISERINGEN AF DEN
POLITISKE MAGT I DANMARK**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

*Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den
politiske magt i Danmark*

er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatteren og Aarhus Universitetsforlag 2004

Tilrettelægning: Kitte Fennestad

Omslag: Kitte Fennestad med foto af Erik Petersen

ISBN 87-7934-824-6

Aarhus Universitetsforlag
Langelandsgade 177
8200 Århus N

Fax 89 42 53 80

www.unipress.dk

FORORD

Bogen var ikke blevet til uden hjælp fra mange sider. Magtudredningen har støttet forehavendet finansielt. William Flugge, Lars Hougaard, Brian Larsen og Peter Lassen har ydet et uvurderligt bidrag med hjælp til indsamlingen af data. Gode kolleger, Jens Blom-Hansen, Jørgen Grønnegård Christensen, Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard, Lotte Bøgh Andersen og Lise Tøgeby, har ligeledes ydet en uvurderlig indsats ved at kommentere større eller mindre dele af manuskriptet. Et første udkast til bogens kapitel 4 har været præsenteret på NOPSA-konferencen i Aalborg, august 2001. Også tak til flere af konferencedeltagerne for nyttige og kritiske kommentarer ved den lejlighed. Annette Andersen har på sædvanlig effektiv og kompetent vis sat manuskriptet og de mange tabeller op.

En stor tak til alle. Fejl og mangler er selvsagt ikke deres ansvar.

Århus, juli 2003

Thomas Pallesen

INDHOLD

KAPITEL 1

Poul Sørensens kommunalreform 9

EN SUCCESFULD REFORM? 11 · EN REFORM MED SUCCES? 15

KAPITEL 2

Variation i kommunernes politik på områder med stor autonomi 23

FORVENTNINGERNE OM VARIATION OG ÅRSAGEN TIL VARIATIONEN PÅ DE UDVALGTE POLICY-INDIKATORER 27 · DATA OG METODE 34 · KOMMUNALE FORSKELLE 35 · PARTIPOLITISK BETINGEDE KOMMUNALE FORSKELLE 39

KAPITEL 3

Voksende kommunal autonomi. Effekterne af byrdefordelingsreformen 62

DEN NEOKLASSISKE INCITAMENTSTEORI 67 · UNDERSØGELSESDSIGN OG METODISKE OVERVEJELSER 72 · EFFEKTERNE AF OMLÆGNINGERNE AF STATENS TILSKUD TIL KOMMUNERNE 74 · EFFEKTEN AF OVERGANGEN TIL BLOKTILSKUD 94 · BETYDNINGEN AF DE PARTIPOLITISKE STYRKEFORHOLD OG STÆRKE PRODUCENT- OG VÆLGERINTERESSER FOR UDGIFTSTILPASNINGEN 96 · DE LYDHØRE KOMMUNER 101

APPENDIKS 3.1

Effekten af refusion og generelt tilskud/indkomstfremgang.

Det neoklassiske ræsonnement 104

KAPITEL 4

Stærkt begrænset kommunal autonomi. Anbringelser af børn og unge uden for hjemmet 106

FORVENTNINGEN OM DEN BESKEDNE BETYDNING AF PARTIPOLITIK 109 · DELEGATION AF BESLUTNINGSKOMPETENCEN I ANBRINGELSES- SAGER TIL DEN KOMMUNALE FORVALTNING 112 · DE SOCIALE OG

FAMILIEMÆSSIGE OMSTÆNDIGHEDER VED ANBRINGELSER AF BØRN
OG UNGE UDEN FOR HJEMMET 114 · BETYDNINGEN AF PARTIPOLITIK
OG SOCIALE FORHOLD FOR ANBRINGELSESHYPPIGHEDEN 121 ·
BETYDNINGEN AF DELEGATION OG SAMSPILLET MED DE POLITISKE
OG SOCIALE FORHOLD I KOMMUNERNE 123 · NÅR LOKALPOLITIK
BETYDER FOR MEGET 127

KAPITEL 5

Den vellykkede kommunalreform 132

BEHOVET FOR EN NY KOMMUNALREFORM 134 ·

Litteratur 142

POUL SØRENSENS KOMMUNALREFORM

Den danske offentlige sektor er relativt set en af de største i den vestlige verden. Men den er ikke markant mindre i en række af de lande, vi normalt sammenligner os med, f.eks. Frankrig, England og Tyskland. Danmark og de øvrige skandinaviske lande adskiller sig imidlertid i hvert fald på ét punkt fra de fleste vestlige lande. Det er i vidt omfang amter og kommuner, som har ansvaret for de offentlige institutioner, der leverer en række af velfærdsstatens kerneydelser. I Frankrig og England spiller staten den dominerende rolle i den offentlige sektor, mens den offentlige sektor i Tyskland i vidt omfang er et anliggende for delstaterne. Kommuner og amter, derimod, spiller en langt mindre rolle i disse lande end i Skandinavien.

Den danske velfærdsstat er således en af de mest decentraliserede i den vestlige verden. Det kan først og fremmest tilskrives kommunalreformen, der successivt er blevet gennemført i de sidste 30 år. Grundlaget for kommunernes og amternes stærkere position i den danske offentlige sektor, der både skyldes, at de traditionelle kommunale opgaver er udbygget kraftigt, og at en stribe statslige opgaver er blevet overført til kommunerne og amterne, blev lagt med inddelingsreformen i 1970. Den betød, at antallet af amter og kommuner blev kraftigt reduceret, og at antallet af indbyggere i en gennemsnitlig kommune og et gennemsnitligt amt blev markant forøget. Større enheder blev ikke alene anset for at være en forudsætning for at overføre opgaver fra staten til kommunerne og amterne. Større enheder skulle også reducere kommunernes behov for at indgå i samarbejde med andre kommuner om at løse opgaverne. En rettesnor for den kommission, der forberedte inddelingsreformen, var f.eks., at en kommune skulle være stor nok til at have sin egen skole og ikke være tvunget til at indgå i fælleskommunale arrangementer for at løfte den opgave, der ikke var blevet mindre med folkeskoleloven fra 1958 (Betænkning 420, 1966). Bæredygtighed, forstået som et befolkningsunderlag, der var stort nok til, at kommunen kunne drive sin egen skole, sit eget plejehjem mv., var således et af nøglekriterierne for inddelingsreformen.

Inddelingsreformen blev fulgt op af opgave- og byrdefordelingsreformerne. I takt med at opgaverne blev overført fra centralt til lokalt niveau, især til amterne, blev finansieringen af amternes og kommunernes driftsopgaver ændret. De tidligere øremærkede refusioner af kommunernes og amternes faktiske udgifter blev på område efter område afløst af generelle statstilskud (bloktilskud), der var uafhængige af, hvor mange penge amterne og kommunerne anvendte på en given opgave.

Afskaffelsen af de specifikke refusionsordninger betød, at staten gav afkald på et væsentligt styringsinstrument på de fleste og væsentligste amtslige og kommunale ansvarsområder. Omvendt slap staten for den usikkerhed om størrelsen af statens tilskud til amter og kommuner, der var prisen for at kunne styre amternes og kommunernes adfærd med refusioner. I og med statens tilskud var afhængigt af de lokale myndigheders udgiftsdispositioner, så kunne det samlede statslige tilskud først gøres op, når kommunernes og amternes dispositioner var foretaget. Overgangen til bloktilskud, der blev udmålt efter faste kriterier, og som var upåvirket af, i hvilket omfang og på hvilken måde en given opgave blev løst, fjernede usikkerheden om størrelsen af statens tilskud. Til gengæld blev amternes og kommunernes råderum alt andet lige betragteligt udvidet ved afskaffelsen af de specifikke refusioner. Nu kunne amter og kommuner i højere grad prioritere den lokale indsats efter de lokale ønsker og behov uden at behøve at skele til, om staten fandt formålet mere eller mindre støtteværdigt.

Rationalet bag kommunalreformen var i betydeligt omfang administrativt eller, om man vil, teknokratisk. Forestillingen om, at kommunerne og amterne måtte have en vis størrelse for at kunne løse opgaverne effektivt, spillede en central rolle i reformovervejelserne. Formålet med omlægningen af statstilskuddet fra refusioner til generelle tilskud var i første række at øge statens budgetsikkerhed og dernæst også et forsøg på at bremse væksten i de offentlige udgifter.

På trods af det betydelige indslag af teknisk/administrativ tankegang var kommunalreformen også båret af et demokratisk rationale. Visionen var således at skabe kommuner og amter, der på en gang var store nok til at sikre en effektiv drift, men ikke skulle være større, end at et lokalt forankret demokrati kunne fungere. Nærhed i opgaveløsningen og samhørigheden mellem de nye kommuners indbyggere talte også med, når reformkommissionen slog streger på danmarkskortet. Hertil kom, at større kommuner også ville reducere behovet for de udbredte fælleskommunale arrangementer. Dem havde især de mindre kommuner etableret på en række områder for at

varetage opgaverne, der også skabte uklarhed om det politiske ansvar for opgaveløsningen, netop fordi ansvaret var delt mellem flere kommuner. I den forstand kunne større kommuner også være en demokratisk gevinst.

EN SUCCESFULD REFORM?

Ud fra en politologisk synsvinkel er kommunalreformen på mange måder et enestående og særegent reformkompleks. Det er en gængs antagelse inden for politologien, at det kan være vanskeligt at ændre indholdet og udformningen af den offentlige politik, når væsentlige aktørers interesser går for nær (March & Olsson, 1983; Peters, 1998). Kommunalreformkomplekset er ikke alene et eksempel på, at det kan lade sig gøre at ændre den offentlige sektors indretning og virkemåde på afgørende vis, men også på, at den ændring er kommet i stand ved, at væsentlige aktører mere eller mindre frivilligt har opgivet deres positioner og deres indflydelse. Den øgede kommunale autonomi og det øgede kommunale råderum, der var en konsekvens af afskaffelsen af de specifikke refusioner af de kommunale udgifter og den kontinuerlige udlægning af opgaver fra staten til de lokale myndigheder, blev også modarbejdet. De respektive sektorministerier, de offentligt ansatte og ofte også brugerorganisationer og -repræsentanter på de pågældende serviceområder (Betænkning 471, 1968; Betænkning 781, 1976) havde ikke den store tillid til, at amterne og kommunerne kunne løfte opgaverne på betryggende vis.

Modstanden blev overvundet af en koalition af de økonomiske ministerier og ministre, der skævede til hensynet til styringen af de samlede statslige udgifter og de indflydelsesrige kommunale organisationer, der havde som mål at fremme og befæste kommunernes position og autonomi i den danske offentlige sektor (Mikkelsen, 1991). I den forstand er finansieringsreformen og opgavelægningen den del af kommunalreformen, der er mindst vanskelig at forklare, da der både var væsentlige aktører og interesser, der var for og imod ændringerne. Nogen måtte jo vinde kampen.

Det er straks vanskeligere at forklare, hvordan det lykkedes at gennemføre inddelingsreformen. Inddelingsreformen indebærer, at hundredvis af sognekommuner blev lagt sammen, og at tusindvis af sognerådsmedlemmer og -formænd måtte opgive deres positioner. De færreste kunne realistisk regne med at blive kommunalbestyrelsesmedlemmer og borgmestre i de nye sammenlagte amter og kommuner. Ikke desto mindre skete mange af sammenlægningerne af specielt de mindre kommuner ad frivillighedens vej

(Strøm, 1991). Det samme var ikke tilfældet med forstæderne, der på trods af arg modstand mod kommunesammenlægningerne endte med at blive lagt sammen med de større købstæder. Selv om forstæderne i flere tilfælde var vokset sammen med købstaden, var de ikke til sinds frivilligt at følge reformkommissionens princip om én by, én kommune og lade sig sammenlægge med købstæderne. Forstæderne kunne ofte med rette henvise til, at de også i kommissionens forstand var velfungerende og bæredygtige enheder, der havde et befolkningsunderlag, der var større end mange af de sammenlagte sognekommuner. Forstædernes modstand mod sammenlægningen med købstæderne var reelt også begrundet i, at forstæderne var mindre, mere velstående og mere borgerlige end købstæderne. Det nærede en frygt i forstæderne for, at de ikke alene ville blive underlagt socialdemokratisk styre, men at de tilmed i høj grad også ville komme til at betale en høj pris for sammenlægningen.

At det endte med, at forstæderne i provinsen blev sammenlagt med købstæderne, må paradoksalt nok ikke mindst tilskrives den daværende konservative leder, Poul Sørensen. Flere af de centrale beslutninger, der førte til forstædernes sammenlægning med købstæderne, blev egenhændigt truffet af Poul Sørensen i hans egenskab af indenrigsminister i VKR-regeringen. Folketinget havde under den foregående socialdemokratiske regering vedtaget, at indenrigsministeren var bemyndiget til at træffe beslutning om sammenlægning i konkrete tilfælde, når der ikke forelå en enig indstilling fra kommissionen til ministeren – en bemyndigelse af ministeren, som Poul Sørensen selv havde kritiseret for at være for vidtgående.

Da alle de daværende kommuneforeninger, herunder også forstædernes forening, Fællesorganisationen af landkommuner med bymæssige bebyggelser, var repræsenteret i kommissionen, var det ikke nogen overraskelse, at den ikke kunne samle sig om en enig indstilling, når det gjaldt konkrete forslag om at lægge en forstad sammen med en købstad.

En af de mere afgørende, konkrete beslutninger var sammenlægningen af Guldager og Esbjerg Kommune (Strøm, 1991). Guldager Kommune, der var en forstad til Esbjerg, ønskede ikke at blive sammenlagt med købstaden og var i udpræget grad en kommune, der opfyldte kommissionens kriterier til en bæredygtig kommune og havde, skulle man synes, de bedste politiske muligheder for med held at advokere for dens fortsatte selvstændighed. Guldagers borgmester var medlem af kommissionen og partifælle med Poul Sørensen. Ikke desto mindre valgte Poul Sørensen at følge kommissionens flertalsindstilling, og Guldager blev dermed endegyldigt lagt sammen med

Esbjerg Kommune. Ved at acceptere sammenlægningen af mønsterforstaden Guldager med Esbjerg var Poul Sørensen også stærkt medvirkende til at besegle de øvrige forstæders skæbne, der ikke i alle tilfælde havde samme gode kort og argumenter på hånden. Dermed medvirkede Poul Sørensen også til at udradere en stor del af Det konservative Folkepartis potentielle borgmesterkandidater, der blev opløst i de socialdemokratiske dominerede købstæder. Poul Sørensen overlod dermed den kommunalpolitiske scene til Socialdemokratiet i byerne og Venstre i landkommunerne.

Poul Sørensens bevæggrunde kender man ikke. Efterfølgende kan man kun gisne om, hvorvidt forklaringen f.eks. skal søges i personlige modsætninger mellem partikammerater, en fejlkalkulation af Det konservative Folkepartis muligheder for at blive det tredje store borgmesterparti eller en idealistisk opfattelse af, at en sammenlægning af forstæderne og købstæderne var den „rigtige“ løsning. Ud fra en gængs politologisk opfattelse, hvor politisk handlen ses som et middel til at fremme egne eller egen gruppes interesser, er Poul Sørensens afgørelse imidlertid ganske enkelt uforklarlig. Samtidig kan der imidlertid være grund til, uanset hvilke motiver og hensigter der måtte have ligget til grund, at tilegne Poul Sørensen en stor del af æren for gennemførelsen af kommunalreformen. Hvis Poul Sørensen havde sat hælene i over for sammenlægningen af Guldager og Esbjerg Kommune, er det ikke givet, at sammenlægningen af forstæderne og købstæderne i de tre store byer, Odense, Aalborg og Århus, der var et folketingsanliggende, var blevet gennemført. Dermed kunne inddelingsreformen og således også selve kommunalreformkomplekset være blevet stærkt amputeret, da inddelingsreformen på mange måder var en væsentlig forudsætning for gennemførelsen af de senere elementer af kommunalreformen.

Inddelingsreformen skabte for det første et klart udgangspunkt for de senere diskussioner om amterne og kommunernes opgaveportefølje. Uden de nye og større kommuner på plads var det vanskeligt at pege på, hvilke opgaver amterne og kommunerne kunne magte. For det andet var det først efter, at stregerne var sat på danmarkskortet, at det stod klart, hvor stor en del af udligningsproblemet der ville være løst alene ved kommunesammenlægningerne. Den efterfølgende diskussion om behovet for yderligere udligning amter og kommuner imellem, dels via udformningen af statens tilskud til kommunerne og dels via den mellemkommunale udligning, fik således også med inddelingsreformen et konkret udgangspunkt.

Selv om inddelingsreformen derfor kan ses som en væsentlig forudsætning for (og i hvert fald blev et af hovedargumenterne for), at amterne og

kommunerne skulle have større råderum, og at de nye og større amter og kommuner kunne betros flere opgaver, så er det gode argument sjældent alene udslagsgivende i politik. Argumentet skal også føres frem af aktører, der har indflydelse på de politiske beslutninger. Inddelingsreformen bidrog imidlertid også til at skabe én af de aktører, da den fælles kommunale interesseorganisation, Kommunernes Landsforening, opstod ved en sammenlægning af de gamle kommuneforeninger, der repræsenterede købstæderne, forstæderne og de mindre landkommuner.

Det betød ikke, og betyder ikke, at de gamle forskelle og modsætninger mellem kommuner med forskellige interesser og ønsker dermed forsvandt. Forskellene mellem kommunerne gjorde og gør sig fortsat gældende inden for Kommunernes Landsforening, først og fremmest ved at Kommunernes Landsforening generelt forholder sig relativt passivt i spørgsmål, der har betydelige interne fordelingskonsekvenser for kommunerne (Blom-Hansen, 2002). Men på de områder, hvor kommunerne havde og kunne etablere en fælles politisk platform, viste Kommunernes Landsforening sig som en effektiv og vedholdende varetager af kommunernes fælles interesse i større råderum og flere opgaver.

Baggrunden for Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningens stærke position i spørgsmål, hvor der er en fælles kommunal interesse, er givetvis, at foreningerne er stærkt domineret af Socialdemokratiet og Venstre, og at Venstre og Socialdemokratiet altid har siddet i regeringen, men som hovedregel ikke gør det sammen. Når Socialdemokratiets og Venstres kommunalpolitiske bagland kan finde sammen om en fælles politik, vil det være vanskeligt for en regering, hvor enten Venstre eller Socialdemokratiet er en central deltager, at modstå kommunernes og amternes pres og imødegå deres ønsker. Selv om der skulle være forskelle i opfattelserne i folketingspartiet og det kommunale bagland, vil åben uenighed ikke alene udstille en splittelse i partiet, det vil tilmed være en blottelse, som oppositionen, hvad enten den ledes af Venstre eller Socialdemokratiet, risikofrit ville kunne profitere af (Christensen, 2000).

Også i bagklogskabens klare lys var Poul Sørensens beslutninger i forbindelse med inddelingsreformen bemærkelsesværdige. Ikke alene bidrog han til at svække sine partifællers muligheder for at opnå borgmesterposter i de forstæder, hvor de ville have haft størst chance for at vinde dem. Han skabte også fundamentet for den samling af de kommunale organisationer i Kommunernes Landsforening, der blev domineret af Venstre og socialdemokratiske lokalpolitikere, hvor der ikke er og var den store plads til konservative

kommunalpolitikere. Hertil kommer, at de kommunale organisationer efterfølgende har vist sig som effektive interesseorganisationer, der jævnligt har blokeret for Poul Sørensens partifællers senere forsøg på at begrænse kommunernes indflydelse og helt at afskaffe amterne.

Poul Sørensens kommunalreform kan på mange måder siges at have været en succes. Ikke at succesen ikke kunne have været mere fuldendt. På trods af gentagne forsøg, senest i slutningen af 1990'erne (Betænkning 1307, 1995) er det ikke lykkedes at ændre kommunestrukturen i hovedstadsområdet efter samme retningslinjer som i provinsen. Arbejdsmarkedsområdet, herunder erhvervsuddannelserne, Arbejdsformidlingen og indsatsen over for de forsikrede ledige, er fortsat en statsopgave, der styres med et stærkt indslag af arbejdsmarkedets parter. De blokerede også effektivt for, at arbejdsmarkedsområdet blev kommunaliseret. Bortset fra disse væsentlige undtagelser har kommunalreformen sat sit stærke og markante præg på udviklingen i den danske offentlige sektor siden 1970. Opgave efter opgave er blevet overført fra staten til kommunerne og især amterne. På område efter område er amternes og kommunernes finansielle autonomi blevet forøget. Samtidig har væksten i de opgaver, amterne og kommunerne har varetaget eller fået overdraget, været større end væksten i de tilbageblevne statslige ansvarsområder, så den danske offentlige sektor nu er en af de mest decentraliserede i den vestlige verden.

EN REFORM MED SUCCES?

Med konstateringen af at kommunalreformen mod alle odds blev gennemført, melder sig spørgsmålet om, hvorvidt intentionerne med reformen er blevet indfriet. Et er, at den danske offentlige sektor er blevet mere kommunaliseret, men har det overhovedet gjort en forskel, at amter og kommuner har fået en større rolle i den danske offentlige sektor? Denne bogs hovedspørgsmål er, hvorvidt kommunalreformen har betydet, at kommunerne i højere grad har valgt at indrette deres offentlige sektor på forskellig måde. Baggrunden for dette spørgsmål er den klassiske decentraliseringslitteratur og dens grundlæggende antagelse om, at evnen til og muligheden for at tilpasse lokale løsninger til lokale forhold er det stærkeste og vigtigste argument for en decentralisering af den politiske magt (De Vries, 2000). Tilpasning til lokale forhold er imidlertid et vidt begreb, og årsagerne til en mulig variation i indretningen af den kommunale sektor kan være mange, det være sig variationer i sociale forhold, kommunistørrelse, ressourcerige-

lighed og forskelle på by og land. Interessen i denne sammenhæng samler sig imidlertid især om, hvorvidt den eventuelle variation skyldes forskelle i de partipolitiske styrkeforhold i kommunerne. Selv om partipolitiske forskelle også kunne forventes at spille en større rolle i større og mere autonome kommuner, så har den omfangsrige litteratur om emnet imidlertid vist, at der ikke er grund til at forvente den store konsekvens af partipolitiske forskelle for udformningen af den lokale politik (Mouritzen, 1991).

At konsekvensen af den danske kommunalreform skulle være større forskellighed i den måde, kommunerne udformer deres politik på, kan således ikke tages for givet, især ikke hvis det samtidig forventes, at variationen især skulle være et resultat af forskelle i de partipolitiske styrkeforhold på lokalt niveau. Det er der potentielt flere årsager til. For det første kan centrale regler i alle afskygninger – love, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger – fortsat normere de lokale løsninger på en måde, der svækker forventningen om, at der vil være store forskelle og dermed også partipolitisk betingede forskelle på de lokale opgaveløsninger, uanset om et givet område formelt set er et lokalt anliggende og ansvar.

En anden kilde til mulig udjævning af de kommunale forskelle ligger i overenskomstsyste­met, der fastlægger de kommunalt ansattes løn og i en vis udstrækning også deres arbejdsvilkår på tværs af amterne og kommunerne. De offentlige ansatte kan herudover have stærke interesser i opgaveløsningerne, især den nærmere tilrettelæggelse af arbejdet og indholdet af den kommunale service. Uanset de politiske beslutningstageres ideologiske observans kan det være svært at sætte sig ud over stærke producentinteresser. Det gælder så meget desto mere, da de offentligt ansatte ofte med held kan danne alliancer med brugerne af den offentlige service. Der er generelt stor opbakning til velfærdsydelse­ne blandt de danske vælgere, ikke mindst dem, der leveres af de lokale myndigheder (Andersen et al., 1999). Ønsket om at tilgodese de brede vælgerinteresser, og dermed også muligheden for at vinde eller fastholde grebet om den politiske magt, er således en tredje faktor, der kan bidrage til at udjævne de partipolitiske forskelle på lokalt plan.

Samlet set kan der også i de tilfælde, hvor de lokale myndigheder ikke er bundet af statslige regler og normer, være bindinger på den lokale handlefrihed, der reducerer variationen i den lokale politikudformning, herunder også den forskellighed, der har et partipolitisk ophav (Nørgaard & Pallesen, 2003).

Overordnet defineres spørgsmålet om, hvorvidt kommunalreformen lykkedes altså som et spørgsmål om, hvorvidt den decentralisering, som

kommunalreformen er et udtryk for, har resulteret i større kommunal forskellighed, og om partipolitik er blevet mere afgørende for den måde, kommunerne udformer deres politik på.

Det er ikke forventningen, at det ubetinget vil være tilfældet. Det er ikke givet, at (større) kommunalt råderum og autonomi betyder, at der også bliver større partipolitisk betingede forskelle på den måde, kommunerne udformer deres politik på. Der kan fortsat være statslig regulering, der reducerer de kommunale valgmuligheder, selv om de statslige regler og normer er fraværende eller er blevet mindre indgribende.

Selv om der formelt set er stor frihed til at udforme den lokale politik, og der er forskel på partiernes ønsker, kan stærke vælger- og producentinteresser reducere forskellene (kapitel 2). Og selv om en omlægning fra refusionsordninger skulle øge incitamenter til lokale prioriteringer, kan vælger- og producentinteresser stadig modvirke dem, og de partipolitiske forskelle kan eventuelt helt forsvinde (kapitel 3). Endelig kan der også fortsat være så stærk central regulering af kommunerne, at partipolitik ikke kan forventes at have nogen betydning, selv om det selvsagt er en mulighed (kapitel 4).

I kapitel 2 undersøges områder, hvor kommunerne har stor formel frihed og dermed i princippet stor frihed til at indrette politikken efter forgoftbefindende. Det gælder omfanget af de samlede kommunale udgifter, og hvor stor en del af de kommunale opgaver, der varetages af eller udliciteres til private leverandører. Begge spørgsmål er klassiske ideologiske stridspunkter, hvor det i udgangspunktet kunne forventes, at der ville være forskel på kommunerne. Denne forskel kunne være begrundet i de partipolitiske magtforhold i kommunerne, om end den danske og internationale litteratur om emnet tyder på, at der, særligt hvad angår størrelsen af de samlede kommunale udgifter, ikke er grund til at forvente den store effekt af partipolitik (Fried, 1975; Boyne, 1985; Mouritzen, 1991).

Det samlede udgiftsniveau i den enkelte kommune er resultatet af et utal af beslutninger på en lang række områder. En af de væsentlige beslutninger, der har konsekvenser for udgiftsniveauet, er, hvilken type offentlige service kommunerne vælger af stille til rådighed for borgerne. På nogle områder, som f.eks. børnepassnings- og ældreområdet, har kommunerne overordnet set mulighed for at tilbyde den offentlige service i form af offentlige institutionsløsninger (daginstitutioner og plejehjem/botilbud) eller alternative løsninger (dagpleje eller hjemmehjælp). På disse områder har kommunerne også en vis frihed til at beslutte, hvor stor en del af befolkningen der kan tilbydes offentlig service, hvilket alt andet lige også har betydning for de sam-

lede udgifter. Normeringerne på de offentlige institutioner, dvs. antallet af klienter pr. ansat, er ligeledes et spørgsmål, hvor kommunerne i princippet har en valgmulighed. Samtidig er det en beslutning, der har betydning for de kommunale udgifter, især fordi store dele af den kommunale service er meget personaletung.

Kommunernes beslutning om dækningsgraden, normeringerne og typen af offentlig service, der tilbydes borgerne, er således alle spørgsmål, der har konsekvenser for det samlede udgiftsomfang og også af den grund i princippet kunne forventes at være influeret af de partipolitiske forhold i kommunerne.

Alle de nævnte områder er også kendetegnet ved at være væsentlige politiske spørgsmål og væsentlige opgaver for den lokale velfærdsstat. Pointen er imidlertid, at det samtidig er områder, hvor der i forskellig grad er stærke vælger- og producentinteresser på spil. Det er tesen, at vælgerne nok har ønsker og holdninger til størrelsen af de offentlige udgifter, udlicitering af offentlige opgaver, normeringen af de offentlige institutioner og typen af den offentlige service, men at især adgangen til i det hele taget at få kommunal service, dvs. dækningsgraden, er et vigtigt spørgsmål for vælgerne, som lokalpolitikere kan, men ikke ønsker at føre lokal partipolitik på.

På samme måde har de offentligt ansatte en interesse i og en holdning til størrelsen af den lokale offentlige sektor, og hvilken type af offentlig service lokalpolitikere skal levere til borgerne. Det er tesen, at producentinteresserne især er intense, når det gælder udlicitering af de offentlige opgaver og antallet af ansatte pr. klient (normeringen), da der i begge tilfælde er tale om områder, som direkte vedrører de offentligt ansattes arbejdsvilkår.

Derfor forventes det, at lokalpolitikere har større reelle frihedsgrader, når det gælder valget mellem forskellige former for offentlig service, f.eks. om børnepasning skal tilbydes i daginstitutioner eller dagpleje, og at det valg vil være influeret af de partipolitiske styrkeforhold på lokalt plan. Også på grund af de forskellige omkostninger, der er forbundet med de forskellige typer af offentlig service, kan det ligeledes bidrage til, at der kan være politisk betingede forskelle på størrelsen af den samlede kommunale sektor.

I kapitel 3 undersøges konsekvenserne af byrdefordelingsreformen og overgangen fra specifikke refusioner til bloktilskud på vejområdet, folkeskolen, bibliotekerne, børnepasnings- og ældreområdet. Omlægningen af de statslige tilskud fra specifikke refusioner af de faktiske kommunale udgifter til generelle bloktilskud kan som nævnt ovenfor anskues som en meget væsentlig forøgelse af den kommunale autonomi, i og med de kommunale

udgiftsprioriteringer dermed ikke længere blev styret af, hvad staten anså for at være mere eller mindre støtteværdige formål. I den forstand ligger undersøgelsen af byrdefordelingsreformens konsekvenser i forlængelse af spørgsmålet om betydningen af (øget) kommunal autonomi. Statens finansiering af lokale myndigheder er et centralt emne inden for den såkaldte *public finance*-litteratur (Oates, 1999), hvor der er udviklet ret klare forestillinger om, hvilke konsekvenser forskellige typer af statslige tilskud til kommunerne har for de lokale udgiftspolitiske prioriteringer. Det er således forventningen inden for *public finance*-traditionen, at en overgang fra specifikke refusioner af de faktiske kommunale udgifter på et givet område til generelle tilskud vil medføre et fald i udgifterne på det område, hvor de specifikke refusioner er bortfaldet. I den forstand kan man sige, at *public finance*-teoriens ræsonnement svarer til såvel fortalernes forhåbninger som modstandernes bekymringer over de udgiftspolitiske konsekvenser af byrdefordelingsreformen.

Den danske byrdefordelingsreform er velegnet til at undersøge, om denne forudsigtelse er korrekt, da de specifikke refusioner ikke blev afskaffet på samme tidspunkt på de forskellige kommunale ansvarsområder. Der er således på den baggrund grund til at forvente, at det område, hvor refusionen blev afskaffet, i særlig grad ville være sårbar i den udgiftspolitiske proces umiddelbart efter finansieringsomlægningen, og at det i givet fald i stor udstrækning er en konsekvens af omlægningen af det statslige tilskud.

Nyere undersøgelser har stillet spørgsmål ved dele af *public finance*-teorien. Det gælder især den del af teorien, der forudsiger, at en lokal indkomstfremgang skulle have samme udgiftspolitiske effekt som et øget generelt tilskud af samme størrelse. Kritikerne hævder, at der kan være politisk-institutionelle forhold, der er nok så afgørende for de udgiftspolitiske konsekvenser som de incitamenter, der er indbygget i de forskellige typer af kommunale finansieringskilder. Hidtil har det imidlertid heller ikke i denne del af *public finance*-litteraturen været anfægtet, at en afskaffelse af en specifik refusion vil reducere udgifterne på et givet område, også selv om der kompenseres med et generelt tilskud af samme størrelse. Undersøgelsen i kapitel 4 er således i tråd med den nyere kritik af *public finance*-litteraturen på den måde, at politisk-institutionelle forhold, det være sig de partipolitiske styrkeforhold eller stærke vælger- og producentinteresser, kan være nok så afgørende for de udgiftspolitiske konsekvenser som de incitamenter, der er indbygget i finansieringssystemet. Undersøgelsen adskiller sig imidlertid fra den nyere kritik af *public finance*-teorien ved, at denne logik også overføres til spørgsmålet om

de udgiftspolitiske effekter af specifik refusion i forhold til generelle statslige tilskud til kommunerne.

Selv om der kan argumenteres for, at sigtet med og indholdet af kommunalreformen i dens forskellige delelementer i stor udstrækning har været at decentralisere den politiske magt i Danmark og udvide det kommunale råderum, så er der fortsat på de fleste områder i større eller mindre grad en statslig regulering af de rammer, kommunerne handler inden for. Hvis man spørger kommunalpolitikere, er den statslige regulering og normering af kommunerne på mange områder indgribende og kunne efter deres opfattelse med fordel lempes (Blom-Hansen & Serritzlew, 2000). Samtidig interesserer folketingspolitikere og ministre sig fortsat levende for de kommunale ansvarsområder; der stilles i stort omfang spørgsmål og forslag i Folketingssalen om de kommunale forhold, også på de områder, hvor de lokale myndigheder i princippet har fri adgang til at indrette sig efter forgodtbefindende (Christensen, 2000).

Bag denne politiske virksomhed ligger givetvis i mange tilfælde blot ønsket om at markere et politisk standpunkt. I andre tilfælde kan der ligge et reelt ønske om at regulere de lokale myndigheders handlen, der i nogle tilfælde også fører til, at de centrale regler for den kommunale virksomhed ændres. Dette sker også, selv om amterne og kommunerne og deres interesseorganisationer vil modarbejde, og ofte vil have held til at afværge, forslag, der reducerer den kommunale autonomi. Under alle omstændigheder er den centrale regulering af amterne og kommunerne fortsat et vigtigt politisk stridspunkt.

Bag den politiske strid om omfanget og karakteren af den centrale regulering ligger en ofte udtalt forestilling om, at indholdet af de centrale regler har betydning for de lokale myndigheders handlen, og at amterne og kommunerne vil efterleve de statslige retningslinjer. Det er sikkert i mange situationer også tilfældet, især hvis det er retningslinjer, der er enkle for kommunerne og amterne at efterleve og lige så enkelt for borgerne og staten at kontrollere, at de er blevet efterlevet.

I en lang række andre situationer kan det være sværere for amterne og kommunerne at efterleve lovgivers intentioner. Det skyldes, at reguleringen er udformet som en formåls- eller hensigtserklæring, eller at de forhold og omstændigheder, der reguleres, ikke er eller ikke kan specificeres på en tilstrækkelig måde. Amterne og kommunerne skal kort sagt i mange situationer udøve et skøn, hvor det kan være svært at opfylde lovgivers hensigter, også selv om viljen til at følge intentionerne måtte være til stede.

Under alle omstændigheder er der i flere varianter af den politologiske litteratur, der har beskæftiget sig med emnet (implementerings- og principal-agent-litteraturen) generelt større skepsis over for forestillingen om, at det er enkelt og ligetil at opnå et givet formål med regulering, især hvis den regulerede part ikke er enig i formålet og har mulighed for at omgå indholdet af reguleringen. I den nyere delegationslitteratur er det udtrykt således, at det er at foretrække at overlade kompetence til en aktør, som har de samme præferencer som én selv (Bendor, Glazer & Hammond, 2001).

Deri ligger også, at i de tilfælde, hvor det enkelte amt og den enkelte kommune ikke er enige i formålet med reguleringen, så kan det forventes, at det i større eller mindre grad også er muligt at undlade at efterleve lovgivningens intentioner. Det rejser det overordnede spørgsmål, i hvilken grad det er muligt at regulere amternes og kommunernes adfærd på de mange områder, hvor amterne og kommunerne har og har fået overladt et større eller mindre skøn – og dermed om den præmis, der ligger til grund for reguleringen og de politiske diskussioner om mere eller mindre regulering af amterne og kommunerne – i alle tilfælde fuldt ud er rigtig.

I relation til denne undersøgelse er det mere specifikke spørgsmål, om der kan være en variation i kommunernes politik, også selv om det ikke har været intentionen med den centrale regulering, at der skulle være en forskel. Spørgsmålet er altså, om kommunalreformen også kan være og har været en succes i en uønsket forstand.

I kapitel 4 undersøges kommunernes anbringelser af børn og unge uden for hjemmet. Området er et kommunalt ansvarsområde, men det er samtidig karakteriseret ved, at det er meget stærkt reguleret fra centralt hold. Reguleringen gælder både beskrivelsen af de faktiske omstændigheder, der kan føre til en anbringelse uden for hjemmet, og de procedurer, kommunerne skal følge i disse sager. Der har traditionelt stået et bredt partipolitisk flertal bag lovgivningen på området, også ved den seneste større revision af loven i 1993, hvor reglerne og procedurerne på området blev strammet yderligere. Det kan heller ikke af den grund forventes, at der skulle være en variation i kommunernes anbringelsespraksis, der har sit ophav i partipolitiske forskelle på lokalt niveau.

Samlet set giver bogen således (selvsagt) ikke noget fuldstændigt svar på, om kommunalreformen har været vellykket. Ideen har været at vurdere, om centrale forestillinger om kommunalreformens konsekvenser har holdt stik ved at undersøge forholdene på enkelte udvalgte områder, der i sig selv vedrører væsentlige forhold i det kommunale selvstyre, men som også indehol-

der problemstillinger, der kan tænkes at have en mere generel betydning på andre områder. I et demokratisk styringsmæssigt perspektiv giver analyserne desuden indsigt i, hvordan forskellige tiltag, der sigter på at øge eller reducere det kommunale selvstyre, kan tænkes at virke. Kapitel 2 og 3 kan ses som undersøgelser af, hvilke konsekvenser (udvidet) kommunal autonomi har for de kommunale beslutninger, men omfatter langt fra alle væsentlige områder. Den overordnede tese om, at kommunal autonomi ofte ikke er en tilstrækkelig betingelse for, at indholdet af kommunernes politik bliver mere forskelligt, når der er væsentlige producent- eller vælgerinteresser på spil, kan, såfremt den altså er rigtig, også tænkes at gøre sig gældende på andre områder.

Anbringelser af børn og unge er langt fra et typisk eksempel på central regulering af et kommunalt ansvarsområde. Det er imidlertid præcis af den grund, området er udvalgt. Hvis der mod forventning er en variation i den kommunale anbringelsespraksis, der ikke følger af lovgivningens bestemmelser og objektive forskelle i opgavens karakter, så er der grund til at tro, at noget tilsvarende kan være tilfældet på andre mindre alvorlige kommunale ansvarsområder, hvor den centrale regulering af proceduren og indholdet af beslutningerne er mindre detaljeret, og kommunerne er overladt et videre skøn. Det ville således være en indikation af, at kommunalreformen også på andre områder kunne være en succes om end i en uønsket forstand.

VARIATION I KOMMUNERNES POLITIK PÅ OMRÅDER MED STOR AUTONOMI

I en nyere oversigtsartikel gennemgår DeVries (2000) de fordele og ulemper, der hævdes at være forbundet med en decentralisering af den politiske magt. Hans konklusion er, at det teoretisk såvel som empirisk er ganske vanskeligt at give et sikkert svar på, hvilken betydning en decentralisering af kompetence til de lokale myndigheder rent faktisk har. Eksempelvis er der både argumenteret for, at decentral opgavevaretagelse kan være økonomisk mere og mindre effektiv end statslige løsninger.

Evnen til og muligheden for at tilpasse de kommunale løsninger til de lokale forhold er imidlertid det argument for decentralisering af den politiske magt, der står stærkest og mest uantastet i decentraliseringslitteraturen.

En sådan konsekvens af den danske kommunalreform kan imidlertid ikke uden videre tages for givet. Det gælder ikke mindst, hvis det tillige forventes, at det gør en forskel, om det ene eller det andet politiske parti har magten i det lokalpolitiske styre.

Det skyldes ikke bare, at forestillingen om, at kommunalreformen kunne og skulle føre til store eller blot større forskelle, endside partipolitisk begrundede forskelle, i kommunernes valg af løsninger, ikke havde nogen fremtrædende plads i argumentationen for gennemførelsen af kommunalreformen. Muligheden for, at der kunne opstå større forskelle mellem kommunerne og amterne, blev snarere fremført som et argument mod og en risiko ved den decentralisering af den politiske magt, der i forskellige afskygninger var indeholdt i kommunalreformen (Betænkning 420, 1966).

Hvorvidt amterne og kommunerne ikke bare har fået flere og større opgaver, men også har fået flere frihedsgrader til at løse de flere og større opgaver, er et omtvistet spørgsmål. Under alle omstændigheder har amterne og kommunerne sideløbende med ønsket om flere opgaver vedholdende kæmpet for at reducere den statslige styring af amternes og kommunernes opgaver, hvad enten det sker i form af statslige normer og standarder for niveauet og indholdet af den kommunale service eller ved, at borgerne på

en række områder har adgang til at anke en kommunal afgørelse til en statslig instans. Og hvis man spørger kommunalpolitikerne 30 år efter inddelingsreformen, så er den kamp langt fra vundet (Blom-Hansen & Serritzlew, 2000). På langt hovedparten af de kommunale ansvarsområder er der således et flertal af kommunalpolitikere, der mener, at Kommunernes Landsforening skal arbejde for øgede kommunale frihedsgrader.

Om kommunalpolitikernes ønske om øgede frihedsgrader også betyder, at der på hovedparten af de kommunale ansvarsområder generelt er begrænsede frihedsgrader, kan diskuteres. Undersøgelsen kan også ses som et udtryk for, at kommunerne ikke overraskende nærer et ønske om at bestemme mere selv, men at de endnu ikke gør det i tilstrækkeligt omfang til at få deres ønsker opfyldt. Under alle omstændigheder kan det ikke uden videre tages for givet, at det større kommunale ansvarsområde også har været ledsaget af flere kommunale frihedsgrader.

Statslige regler og normer er imidlertid ikke den eneste begrænsning af amternes og kommunernes råderum og autonomi (Nørgaard & Pallesen, 2003). Overenskomstsystemet er en anden mulig årsag til, at forskellen på kommunerne reduceres. Selv om det er det enkelte amtsråd og den enkelte kommunalbestyrelse, der er arbejdsgiver for deres ansatte, så er de kommunalt ansattes løn og i en vis udstrækning også deres arbejdsvilkår fastlagt ved nationale overenskomster, der gælder for alle amter og kommuner. Det kan begrænse friheden til at tilrettelægge arbejdet på de kommunale institutioner, uanset i hvilken kommune eller amt institutionen er placeret.

Det forhold, at kommunerne ikke på alle områder og i alle tilfælde har ubetinget frihed til at indrette sig efter forgodtbefindende, kunne rejse det interessante spørgsmål, hvilke konsekvenser det ville have for variationen i kommunernes politik, hvis kommunalpolitikerne fik magt, som de har agt, og statslig regulering ikke begrænsede kommunernes råderum og frihed til at indrette sig efter eget ønske. Det kan ses som et spørgsmål om, hvad der ville ske, hvis kommunalreformen også i den forstand blev fuldt ud gennemført. Det hypotetiske spørgsmål kan af gode grunde ikke besvares fyldestgørende. Det betyder imidlertid ikke, at det ikke er muligt at belyse spørgsmålet. Allerede i dag har kommunerne således den fulde autonomi, forstået som et fravær af statslige regler, på en række politisk væsentlige områder.

Undersøgelsen nedenfor tager sigte på at undersøge variationen i kommunernes politik på en række af de områder, hvor kommunerne formelt set har den fulde autonomi, og hvad der i givet fald er årsagen til forskellen og lighederne i kommunernes politik. Spørgsmålet er således, om der kan for-

ventes en variation i kommunernes politik, også selv om hverken overenskomstsyste­met eller centrale regler normerer og standardiserer de kommunale løsninger. Det er tesen her, at stærke vælger- og producentinteresser i realiteten også kan reducere muligheden for, at der er partipolitisk betingede variationer i kommunernes politik. Ikke fordi de begrænsninger i princippet ikke kan tilsidesættes, men fordi lokalpolitikerne har stærke tilskyndelser til at imødekomme væsentlige vælger- og producentinteresser. Det er således forventningen, at lokalpolitikerne kun i begrænset omfang vælger at føre partipolitik på områder, hvor stærke vælger- og producentinteresser gør sig gældende, hvorimod der på områder, hvor der er mindre betydende vælger- og producentinteresser på spil, vil være en større og partipolitisk betinget variation i kommunernes politik.

Baggrunden for tesen er, at de kommunalt ansatte givetvis har betydelig indflydelse på deres egen arbejds­situation og de løsninger, der tilbydes deres klienter. En del af den indflydelse følger af de formelle regler og mere uformelle normer for inddragelse af medarbejderne i ledelsen af de offentlige institutioner (Bøgh Andersen & Skou Jensen, 2002). En anden del af de ansattes indflydelse har sit ophav i, at lokalpolitikerne i stigende omfang har valgt at deleger­e en del af deres beslutningskompetence til de underliggende administrative niveauer og de offentlige institutioner, om end tendensen til intern delegation i de lokale forvaltninger næppe er så udbredt og af en så håndfast karakter, som kommunerne selv giver udtryk for (Bejer Damgaard & Pallesen, 1999). Da en stor del af de kommunalt ansatte har en professionel eller semiprofessionel baggrund og derfor i nogen grad må forventes at handle ud fra standarder og normer, der ikke varierer fra kommune til kommune, så kan de kommunalt ansattes indflydelse på deres egen arbejds­situation ligeledes være en kilde til udjævning af potentielle amtslige og kommunale forskelle i opgavevaretagelsen. Hvad enten de offentligt ansattes interesse i de løsninger, deres klienter tilbydes, er udtryk for en genuin professionel holdning eller i større eller mindre grad er sammenfaldende med interessen i at virke under gode arbejds­vilkår, så kan stærke producentinteresser forventes at begrænse variationen i kommunernes politik.

Befolkningens forventninger og holdninger til den offentlige service kan ligeledes være en kilde til udjævning af forskellene på tværs af amter og kommuner. Generelt er der relativt stor opbakning til velfærdsudgifterne blandt de danske vælgere (Andersen et al., 1999). Det gælder især for velfærdsstatens kerneopgaver – sundhedsvæsenet, børnepasnings-, uddannelses- og ældreområdet – hvor et stort flertal af vælgerne er af den opfat-

TABEL 2.1.

Vælgernes syn på de offentlige udgifter til forskellige velfærdsformål, 1979-98. Opgjort som PDI: Procentdifference mellem andelen, der ønsker flere udgifter, fratrukket andel, der ønsker færre udgifter

	1979	1985	1990	1994	1998
Sundhedsvæsenet	28	61	61	73	77
Hjemmehjælp	-	-	-	73	69
Folkepension	56	64	57	51	42
Uddannelse	22	44	45	42	39
Børnehaver	20	24	29	32	36
Kulturelle formål	-30	-12	-19	-34	-39

Kilde: Andersen et al. (1999: 187).

telse, at den offentlige service bør udvides snarere end indskrænkes. Vælgernes opfattelse af udgiftspolitikken på de forskellige sektorområder er i nogen grad afhængig af deres politiske ståsted, men modstanden mod besparelser på den offentlige service på kerneområderne er imidlertid et synspunkt, der også i det store og hele deles af et flertal af de borgerlige vælgere. Flere af kerneområderne er ikke alene nogle af de tunge poster på de offentlige budgetter, det er samtidig opgaver, der for størstepartens vedkommende er amtslige eller kommunale ansvarsområder. I det omfang kommunalpolitikkerne skæver til deres vælgeres holdninger, kan vælgeropbakningen til de tunge kommunale ansvarsområder på tværs af partiskel bidrage til, at udgiftspolitikken bliver mere ensartet på tværs af kommunegrænserne, uanset hvilket politisk parti der er dominerende i den enkelte kommune.

Undersøgelsen gennemføres på fem forskellige områder, der alle er væsentlige og politisk sensitive karakteristika ved den primærkommunale sektor, hvor lokalpolitikkerne i alle tilfælde i princippet har stor frihed, men hvor der samtidig i forskellig grad er væsentlige partipolitiske og vælger- og producentinteresser på spil. Områderne er således velegnede til at undersøge tesen om, at væsentlige vælger- og producentinteresser reelt kan indskrænke kommunernes handlefrihed og få den konsekvens, at der for det første er begrænset variation på kommunernes politik, og der dermed for det andet vil være et snævert spillerum for betydningen af forskellene i de lokale, partipolitiske styrkeforhold.

De fem udvalgte områder er:

1. Størrelsen af den lokale offentlige sektor.
2. Den andel af den lokale offentlige service, der leveres af den private sektor (udliciteringsgraden).
3. Det grundlæggende valg af servicetyper (andelen af servicen, der tilvejebringes via offentlige institutioner) på børnepasnings- og ældreområdet.
4. Den andel af den relevante del af befolkningen, der nyder godt af offentlig service (dækningsgraden) på børnepasnings- og ældreområdet.
5. Antal offentligt ansatte pr. klient (personalenormeringer) på børnepasningsområdet.

Nedenfor præsenteres de fem områder nærmere, og det diskuteres, i hvilket omfang der er, og hvorvidt den kommunale frihed til at indrette den lokale politik på disse områder på forhånd kan forventes at blive omsat til varierende kommunal politik, og hvilken betydning vælger- og producentinteresser og partipolitiske forhold kan tænkes at have for lighederne og forskellen i kommunernes politik på de enkelte områder.

Dernæst gennemføres den egentlige undersøgelse af omfanget af variation i kommunernes politik, og hvad der er årsagen til variationen i den lokale politik på de fem områder.

FORVENTNINGERNE OM VARIATION OG ÅRSAGEN TIL VARIATIONEN PÅ DE UDVALGTE POLICY- INDIKATORER

Størrelsen af de samlede kommunale udgifter og andelen af de kommunale opgaver, der varetages af eller udliciteres til private leverandører, er klassiske ideologiske stridspunkter, hvorfor det på den baggrund kunne forventes, at der ville være forskel på socialdemokratiske og borgerlige kommuners politik på disse områder. De klassiske forestillinger er, at de socialdemokratiske styrede kommuner har højere offentlige udgifter end borgerligt ledede kommuner (Hibbs, 1977), hvorimod de borgerlige i højere grad end de socialdemokratiske styrede kommuner udliciterer kommunale opgaver til private leverandører (Pollitt, 1990).

De partipolitiske forholds betydning for de samlede offentlige udgifter er et relativt velbelyst spørgsmål i samfundsvidenskaben, og såvel den danske som den internationale litteratur om emnet tyder på, at der ikke er grund til

at forvente den store effekt af partipolitik hverken på lokalt (Fried, 1975; Boyne, 1985; Mouritzen, 1991) eller nationalt niveau (Imbeau, Pétry & Lamari, 2001).

Mens der ikke findes nævneværdige statslige forskrifter, der regulerer kommunernes brug af private leverandører (Pallesen, 2002), er det mere tvivlsomt, om kommunerne kan siges at have den fulde frihed til at fastlægge deres samlede udgifter. Kommunerne aftaler f.eks. i forbindelse med det såkaldte budgetsamarbejde med staten årligt kommunernes økonomiske råderum. Som hovedregel er der dog tale om aftaler, der gælder for kommunerne under ét, og som hovedregel er der ikke knyttet sanktioner for den enkelte kommune, hvis aftalen ikke overholdes. Erfaringerne viser da også, at kommunerne sjældent overholder aftalerne (Blom-Hansen, 1996), så budgetsamarbejdet kan næppe anses for at være den alvorligste formelle binding på kommunernes muligheder for at fastlægge det udgiftsniveau, de ønsker.

Noget andet gør sig gældende for de statslige regler, der gælder på de enkelte kommunale ansvarsområder. Lagt sammen bidrager reguleringen på de enkelte sektorområder til at normere det samlede udgiftsniveau, og det kan hævdes, at det er lidt af en tilsnigelse, når det samlede udgiftsniveau er medtaget som et eksempel på en beslutning, hvor kommunerne har stor autonomi. Det kan således med rette hævdes, at den autonomi i højere grad har et formelt end et reelt indhold. Når området alligevel er taget med, skyldes det, at den kommunale frihed til at fastlægge det samlede udgiftsniveau alligevel kan være relativt større end på andre af de områder, der indgår i undersøgelsen. Tankegangen er den, at de samlede udgifter i den enkelte kommune er resultater af en lang række beslutninger på alle de kommunale ansvarsområder, hvor der i hvert enkelt tilfælde kan være nok så begrænset autonomi, men at det samlet set kan give et vist råderum for de lokale myndigheder. Dermed kan det også nære en forventning om, at der kan være en vis variation i størrelsen af de samlede udgifter, og at den variation i et vist omfang kan være partipolitisk bestemt. Litteraturen taget i betragtning er der imidlertid ikke de bedste odds for dette udfald.

En af de vigtige beslutninger, der har konsekvenser for udgiftsniveauet, er, hvilken type offentlige service kommunerne vælger at stille til rådighed for borgerne. Særligt på børnepasnings- og ældreområdet har kommunerne valget mellem forskellige former for offentlig service, der er mere eller mindre substituerbare, og som samtidig varierer i pris (Bejer Damgaard, 1998). På børnepasningsområdet står valget overordnet set mellem daginstitution-

ner og kommunal dagpleje i private hjem. På ældreområdet er valgmulighederne knap så entydige. I den ene ende af spektret er der hjemmehjælp til ældre, der fortsat bor i eget hjem, og i den anden ende af spektret er der den fulde institutionsløsning, det traditionelle plejehjem. Imellem de to yderpunkter findes der beskyttede boliger for ældre, der ikke bor i eget hjem, og som ikke skønnes at have behov for en egentlig plejehjemsplads. Opdelingen mellem de forskellige former for botilbud kan dog være flydende, f.eks. ved at der i forbindelse med de beskyttede boliger kan ydes hjælp til de ældre, der svarer til den service, der ydes på de traditionelle plejehjem. Tilsvarende kan ældre i ældreboliger og ældreegnede almennyttige boliger være omfattet af ordninger, der ofte udgår fra de traditionelle plejehjem (Hansen, Jordal-Jørgensen & Koch, 1991; Socialministeriet, 1996).

På børnepasnings- og ældreområdet har kommunerne også stor formel frihed til at beslutte, hvor stor en del af befolkningen i den relevante målgruppe der skal tilbydes offentlig service, hvilket alt andet lige også har betydning for de samlede udgifter. På ældreområdet er kommunernes frihed til at afgrænse klientellet omfattende. Kommunerne skal efter lovgivningen blot sørge for, at der er et tilbud om hjemmehjælp, ligesom det suverænt er kommunen, der afgør, om den ældre skal tilbydes plejehjem eller beskyttet bolig. På børnepasningsområdet har kommunerne ligeledes stor frihed til at fastsætte antallet af dagpasningspladser. Efter lovgivningen skal kommunerne sørge for, at der er det nødvendige antal pladser, men det er kommunerne, der definerer, hvad der er nødvendigt, herunder om der skal være pasningsgaranti.

Normeringerne på de offentlige institutioner, dvs. antallet af klienter pr. ansat, er ligeledes et spørgsmål, hvor kommunerne i princippet har stor valgfrihed, og som samtidig er en beslutning, der har betydning for de kommunale udgifter, især fordi store dele af den kommunale service er meget personaletung. Selv om der er bestemmelser i overenskomsterne, der regulerer arbejdsforholdene, har det imidlertid kun i meget begrænset omfang haft konsekvenser for de lokale normeringer på området (Bejer Damgaard, 1998). På børnepasningsområdet er den væsentligste lovgivningsmæssige begrænsning på kommunernes handlefrihed, at der ikke må være mere end fem børn i privat dagpleje (og maksimalt ti børn i en stor dagpleje med to dagplejere).

Kommunernes beslutning om dækningsgraden, normeringerne og typen af den offentlige service, der tilbydes borgerne, er således alle spørgsmål, der har konsekvenser for det samlede udgiftsomfang, og som også af den grund i

princippet kunne forventes at være influeret af de partipolitiske forhold i kommunerne.

Det er imidlertid samtidig områder, hvor der i forskellig grad er væsentlige vælger- og producentinteresser på spil. Vælgerne har ønsker og holdninger til størrelsen af de offentlige udgifter. De har givetvis også en holdning til udlicitering af offentlige opgaver, normeringen af de offentlige institutioner og typen af den offentlige service, de modtager. Men det er tesen, at især det grundlæggende spørgsmål om adgangen til at få kommunal service, dvs. dækningsgraden, er det vigtigste spørgsmål for vælgerne, som lokalpolitikere derfor ikke ønsker at tilsidesætte. På den baggrund er det forventningen, at der trods den udstrakte kommunale frihed til at afgrænse klientellet ikke vil være den store kommunale variation i dækningsgraden på børnepasnings- og ældreområdet, og således heller ikke den store effekt af forskelle i de partipolitiske styrkeforhold.

Vælgerne har, som nævnt, generelt en positiv holdning til omfanget af den offentlige service på flere af de centrale kommunale serviceområder. Det gælder i særlig grad ældreområdet, men også på børnepasningsområdet er der et flertal af vælgerne, der ønsker højere frem for lavere udgifter. Omvendt er vælgerne i mindre grad villige til at betale for det større ressourceforbrug (Kristensen, 1982; Winter & Mouritzen, 2001). Den dissonans giver imidlertid ikke politikerne klare anvisninger på, hvilken udgiftspolitik der skal føres for at sikre tilfredse vælgere og sikre sig deres stemmer.

Samtidig er der undersøgelser, der tyder på, at borgerne generelt er tilfredse med den service, de får fra det offentlige, især på børnepasningsområdet. Særligt bemærkelsesværdigt i denne sammenhæng er det, at der ikke er nogen større forskel på tilfredsheden med de forskellige typer af offentlig service (Finansministeriet, 2000). Der er således nogenlunde lige stor tilfredshed med hjemmehjælpen og plejehjemmene og nogenlunde lige stor tilfredshed med dagplejen og børneinstitutionerne. I det omfang der er en forskel på tilfredsheden på børnepasningen, er der en tendens til, at der er større tilfredshed med dagplejen end med daginstitutionerne, hvilket også afspejler, at der generelt er en negativ sammenhæng mellem de ressourcer, kommunerne anvender på børnepasningsområdet og borgernes tilfredshed. På ældreområdet er der ingen sammenhæng mellem kommunernes ældreudgifter og borgernes tilfredshed (Lolle, 1999). Det kunne indikere, at kommunalpolitikere har betydelige frihedsgrader til at sammensætte servicen på forskellig måde, uden at det påvirker borgernes tilfredshed med den levede service. Forskellen på de kommunale udgifter ved institutionsløsninger

og de alternative løsninger indebærer tillige, at sammensætningen af den kommunale service har betydning for det samlede udgiftsniveau. Sammensætningen af den kommunale service og valget mellem forskellige former for offentlig service er dermed også et instrument, der kan anvendes til at realisere de politiske ønsker til det samlede udgiftsniveau.

Spørgsmålet er imidlertid, om den kommunalpolitiske frihed til at vælge mellem forskellige serviceformer kan være begrænset af de offentligt ansattes interesser. Det kunne forventes, at de offentligt ansatte havde en særlig interesse i at fremme og beskytte den type af offentlig service, de selv leverer. Det betyder på den ene side, at der kan være konflikt mellem forskellige grupper af offentligt ansatte, hvilket alt andet lige må antages at øge kommunalpolitikernes muligheder for at vælge den servicesammensætning, de selv foretrækker. På den anden side kan det have den konsekvens, at det kan være vanskeligt markant at ændre på den eksisterende servicesammensætning i den enkelte kommune i hvert fald på kort sigt.

Det ændrer ikke på, at det forventes, at der vil være relativt stor variation i kommunernes prioritering af de forskellige typer af serviceløsning, og at den forskel, der forekommer, vil være partipolitisk bestemt på den måde, at de socialdemokratiske styrede kommuner i højere grad end de borgerlige kommuner vil foretrække institutionsløsninger. Ikke bare eller nødvendigvis fordi de borgerlige kommunalpolitikere af ideologiske grunde i alle tilfælde foretrækker alternativerne til institutionsløsningerne, men fordi de er billigere.

At også de offentligt ansattes interesser kan reducere den politiske handlefrihed på områder, hvor politikerne i princippet har stor formel autonomi, er ikke en specielt kontroversiel antagelse inden for samfundsvidenskaberne. Kontroversen går i højere grad på, hvad det er for nogle interesser i den offentlige service, de offentligt ansatte har og har held til at fremme (Pallesen, 1999).

Inden for den såkaldte *public choice*-tradition antages det, at de offentligt ansatte, ligesom alle mulige andre individer, søger at fremme deres egne interesser. Selv med det kontroversielle udgangspunkt er der imidlertid ikke enighed om, hvad den egeninteresse nærmere bestemt består i. Der findes to hovedvarianter i *public choice*-traditionen. I den ene variant antages det, at egeninteresse består i øgede offentlige udgifter (Niskanen, 1971), i den anden variant at de offentligt ansatte har en interesse i øget *slack* (Migué & Bélanger, 1974), der på dansk nogenlunde svarer til, at de offentligt ansatte har en interesse i at lave mindre, f.eks. ved at tage sig af færre klienter. Det

kunne således mere neutralt udlægges som et ønske om bedre arbejdsbetingelser, og i en positiv variant at de offentligt ansatte ønsker bedre muligheder for at tage sig af den enkelte klient. I mange tilfælde vil der være en sammenhæng mellem størrelsen af de offentlige udgifter og de offentligt ansattes arbejdsbetingelser, ikke mindst fordi den offentlige service i hovedreglen er meget personaletung. Det er imidlertid ikke givet, at den sammenhæng i alle situationer og under alle forhold er specielt stærk, da f.eks. udviklingen i klientantallet i større eller mindre grad kan svække sammenhængen.

For flertallet af de offentligt ansatte er det næppe en urimelig antagelse, at de alt andet lige vil glæde sig over en vækst i de ressourcer, der anvendes på det område, de arbejder med. Men hvis væksten i ressourcerne ikke kan holde trit med udviklingen i antallet af klienter, og normeringerne og arbejdsbetingelserne dermed forringes, så er begejstringen nok til at overse. I den forstand er de offentligt ansatte givetvis mere intenst berørte af udviklingen i normeringerne end af udviklingen i de samlede offentlige udgifter. Det betyder givetvis også, at de landsdækkende fag- og personaleorganisationer er mere optaget af at beskytte og forbedre normeringerne end af at forøge de samlede udgifter på deres område. Det er i hvert fald det, de bl.a. forhandler med kommunerne om, og i de forhandlinger er det næppe et uhørt argument for en forbedret normering, at kommunen ligger under amts- eller landsgennemsnittet. På den baggrund kan det forventes, at der er en relativ beskeden variation på normeringerne i kommunerne, og at der samtidig er et snævert spillerum for partipolitikens betydning.

Hvis man tager udgangspunkt i de politiske partiers ideologiske tilkendegivelser, så kan det forventes, at der er forskel på anvendelsen af udlicitering i en socialdemokratisk og en borgerligt ledet kommune, også selv om der har været en opblødning i Socialdemokratiets modstand mod udlicitering, særligt på de såkaldt „hårde områder“, dvs. tekniske, infrastrukturelle offentlige opgaveområder. På den anden side er de offentligt ansatte intenst berørte og intense modstandere af udlicitering af offentlige opgaver til private leverandører. På den baggrund er der ikke grund til at forvente, at der vil være den store partipolitisk betingede forskel på udliciteringsomfanget, trods kommunernes store formelle frihed til at anvende private leverandører i stedet for selv at stå for produktionen af serviceydelser. Hvorvidt det også betyder, at der vil være en begrænset kommunal variation i udliciteringsomfanget, kan diskuteres. Modstanden mod udlicitering vil i særlig grad være rettet mod tiltag, der sigter på at udlicitere eksisterende offentlige funktioner og opgaver, mens de offentligt ansattes modstand mod udlicitering næppe i

TABEL 2.2.

Sammenfatning af forventningerne til variationen i kommunernes politik og partipolitikens betydning for variationen

	TESE OM VARIATION	TESE OM PARTIPOLI- TIKKENS BETYDNING	BEGRUNDELSE
Institutionsandel	Høj	Stor	Ingen stærke vælger- eller producentinteresser
Dækningsgrad	Lav	Begrænset	Stærke vælgerinteresser
Normering	Lav	Begrænset	Stærke producentinteresser
Udliciteringsandel	Lav	Begrænset	Stærke producentinteresser
Offentlige udgifter	Nogen	Nogen	Udnyttelse af større og mindre muligheder på områder med hhv. ingen og stærke vælger- og producentinteresser

samme grad vil udligne historisk betingede forskelle på udliciteringsomfanget i kommunerne.

Samlet set er det altså forventningen, at kommunalpolitikernes reelle handlefrihed vil være begrænset af stærke vælgerinteresser, når det gælder dækningsgraden, og af stærke producentinteresser, når det gælder normeringerne og udliciteringen af offentlige opgaver. Det betyder, at der generelt forventes at være en relativt beskeden variation i kommunernes politik på disse områder, og at de partipolitiske styrkeforhold i de tilfælde kun vil have begrænset betydning for de kommunale prioriteringer. Omvendt forventes det, at kommunalpolitikere vil have større reelle frihedsgrader til at sammensætte kommunens offentlige servicetilbud, og at det vil betyde en større og partipolitisk betinget variation i institutionsandelen mellem kommunerne.

Det samlede udgiftsniveau forventes at indtage en mellemlig position. På den ene side forventes variationen at være højere end på de områder, der er præget af stærke vælger- og producentinteresser, men mindre end den variation, der er i sammensætningen af kommunernes servicetilbud. Samtidig forventes det, at der vil være en vis partipolitisk betinget forskel på størrelsen af den offentlige, lokale sektor. Forventningerne er begrundet i, at de marginale muligheder på de områder med de intense vælger- og producentinteresser og de større muligheder for variation i sammensætningen af den offentlige service samlet set øger variationsmulighederne og samtidig giver lokalpolitikere mulighed for partipolitisk at præge størrelsen af den samlede offentlige sektor.

DATA OG METODE

Variationen i kommunernes politik er gjort op for årene 1985, 1989, 1993 og 1997. Mens opgørelsen af de samlede kommunale udgifter og udliciteringsomfanget vedrører hele året, er institutionsandelen, dækningsgraden og antallet af børn pr. ansat (normeringen) opgjort ultimo 1985, 1989, 1993 og 1997. I alle tilfælde er det det sidste år eller den sidste ultimo opgørelse i de fire kommunale valgperioder 1982-85, 1986-89, 1990-93, 1994-97, hvilket er valgt for at forstærke mulighederne for, at den partipolitiske faktor kan have en betydning i den senere analyse af årsagerne til variationen i kommunernes politik. Det sidste år i valgperioden kan således opfattes som et udtryk for den akkumulerede effekt af det partipolitiske styre i fire år.

Med undtagelse af udliciteringsomfanget er de undersøgte indikatorer for kommunernes policy-valg relativt enkle at gøre op. Udliciteringsomfanget er opgjort som andelen af privat leverede serviceydelser (konti 4.5 og 4.9) i pct. af de samlede kommunale driftsudgifter. Der kan argumenteres for, at den måde at opgøre udliciteringen på kan under- såvel som overdrive omfanget af udliciteringen. Målet kan siges at overdrive udliciteringsomfanget, da også udgifter til privat leverede serviceydelser, der ikke har været udbudt i licitation, indgår i opgørelsen. Udliciteringsomfanget opgjort på den måde kan omvendt også siges at være for snævert defineret, da opgaver, der har været i licitation, men hvor licitationen har medført, at en offentlig myndighed har vundet opgaven, ikke vil blive medregnet. Endelig kan der argumenteres for, at der også blandt momsfrie serviceydelser (bogføres på konto 4.0) er ydelser, der burde være medtaget. Eksempelvis forsikringsydelser, hvor offentlige myndigheder i et vist omfang kan vælge at tegne forsikring ved et privat forsikringselskab, f.eks. efter en udbudsrunde, i stedet for at være selvforsikrede. Uanset argumenterne for og imod opgørelsesmetoden, så er der ud fra en mere pragmatisk betragtning ikke så meget andet at gøre, da metoden er den eneste, der muliggør indhentning af oplysninger om udliciteringsomfanget for alle kommuner i en længere årrække.

Den tidsmæssige afgrænsning af undersøgelsen er nedadtil bestemt af muligheden for at få troværdige tal for alle indikatorerne. Som mål for variationen i de kommunale policy-indikatorer er anvendt variationskoefficienten, der er forholdet mellem standardafvigelsen og gennemsnittet. Variationskoefficienten er et normeret mål, dvs. størrelsen af variationskoefficienten for de forskellige indikatorer kan umiddelbart sammenlignes, selv om målestokken er forskellig. Jo højere variationskoefficient, jo større forskel er der på kommunernes valg af politik på et givet område.

KOMMUNALE FORSKELLE

Undersøgelsen af variationen i kommunernes politik er sammenfattet i tabel 2.3. Det fremgår heraf, at forventningerne bliver pænt, men ikke ubetinget, indfriet. Variationen i brugen af institutionsløsninger på både børne- og ældreområdet er som forventet generelt noget højere end variationen i kommunernes politik på de øvrige områder, og det gælder i alle de undersøgte år. Det er samtidig værd at bemærke, at forventningerne om variationen i kommunernes prioriteringer kun i udpræget grad indfries på dagpasningsområdet for de mindste børn. På dette område har kommunerne i stort omfang mulighed for at variere sammensætningen af de forskellige pasningsordninger, og de benytter den mulighed i et højt og svagt stigende omfang i hele den undersøgte periode. Variationen i sammensætningen af tilbuddet til de ældste børn (3-6 år) og de ældre er generelt betydeligt mindre, hvilket ikke var forventet. Samtidig er variationen i de samlede offentlige udgifter mindre end forventet, mens variationen i dækningsgraden på ældreområdet og i udliciteringsomfanget er noget højere end forventet. Derimod er der som forventet lav og overordentlig stor stabilitet i variationen i normeringerne på børnepasningsområdet uanset typen af pasningsordning.

Samtidig er det værd at bemærke såvel den stabilitet, der er i variationen i nogle indikatorer, som den udvikling, der er i variationen i andre indikatorer. Forventningen om, at der er mere begrænset variation i kommunernes dækningsgrad på børnepasningsområdet end i kommunernes servicesammensætning, holder ganske vist i alle de undersøgte år, men den bliver i særlig grad opfyldt i de senest undersøgte år.

Hertil kommer, at variationen i kommunernes brug af daginstitutioner og dagpleje som nævnt ikke gælder for alle aldersgrupper. Kommunal dagpleje i private hjem kan i princippet anvendes som pasningsordning for både de 0-2-årige og de 3-6-årige børn, men brugen af dagpleje for de 3-6-årige er blevet stærkt reduceret fra 1985 til 1997. I 1985 blev 25 pct. af de 3-6-årige, der blev passet, passet i en kommunal dagpleje. I 1997 var den andel reduceret til ti pct., og der var (naturligt nok) en meget begrænset variation i kommunernes brug af institutionsløsningen til denne aldersgruppe. Væksten i brugen af institutionsløsninger til de 3-6-årige har således medført, at variationen i servicesammensætningen på dette område er nede på et niveau, der svarer til de mest ensartede områder.

Selv om forventningerne til forskellen i variationen på de forskellige indikatorer for kommunernes policy-løsninger indfries pænt, men ikke

TABEL 2.3.

Variationen i kommunernes politik på forskellige områder, 1985-1997. Variationskoefficienten (std./gennemsnit). I parentes: gennemsnittet for alle kommuner (N=275)

	1985	1989	1993	1997
INSTITUTIONSANDEL				
Børn 0-6 år	0,34 (56,1)	0,29 (57,8)	0,22 (61,0)	0,19 (63,9)
Børn 0-2 år	1,49 (16,0)	1,50 (15,6)	1,53 (15,2)	1,62 (14,6)
Børn 0-2 år ¹¹	1,34 -	1,28 -	1,36 -	1,42 -
Børn 3-6 år	0,25 (75,9)	0,21 (81,3)	0,13 (87,8)	0,10 (90,2)
Ældre over 67 år	0,33 (21,9)	0,27 (19,2)	0,27 (18,3)	0,24 (24,4)
DÆKNINGSGRAD				
Børn 0-6 år	0,23 (47,9)	0,18 (52,5)	0,13 (58,9)	0,09 (65,7)
Børn 0-6 år ¹¹	0,21 -	0,17 -	0,12 -	0,09 -
Børn 0-2 år	0,24 (39,2)	0,22 (43,6)	0,17 (48,9)	0,12 (55,4)
Børn 0-2 år ¹¹	0,22 -	0,19 -	0,14 -	0,11 -
Børn 3-6 år	0,24 (53,8)	0,20 (59,4)	0,14 (66,6)	0,11 (73,0)
Børn 3-6 år ¹¹	0,22 -	0,19 -	0,14 -	0,11 -
Ældre over 67 år	0,15 (43,6)	0,15 (47,3)	0,15 (51,3)	0,16 (54,8)
BØRN PR. ANSAT				
Dagpleje	0,13 (3,52)	0,11 (3,40)	0,12 (3,44)	0,10 (3,42)
Vuggestue	0,10 (2,91)	0,13 (2,84)	0,11 (2,85)	0,12 (2,92)
Børnehave	0,17 (5,91)	0,13 (5,87)	0,13 (5,83)	0,12 (5,89)
UDLICITERINGSANDEL ²				
Offentlige udgifter ³¹	0,14 (9,78)	0,14 (10,7)	0,13 (10,9)	0,13 (11,5)
Offentlige udgifter ¹¹	0,16 -	0,17 -	0,17 -	0,13 -

1. Variationskoefficienten efter kontrol for den mest betydende sociostrukturelle variabel. Institutionsandelen for 0-2-årige børn, dækningsgraden for 0-6 og 0-2-årige børn og de samlede udgifter er kontrolleret for hhv. urbaniseringsgraden, erhvervsfrekvensen og de sociale forhold (antallet af børn, ældre og enlige forsørgere). 2. Andelen af privatleverede serviceydelser (konti 4.5. og 4.9.) i pct. af de samlede kommunale driftsudgifter. 3. Udgifter pr. indbygger i 1.000 kr. (1986-priser).

Kilde: Danmarks Statistik.

ubetinget, er der samtidig en udvikling i variationen i nogle af indikatorerne, der både har svækket og styrket de opstillede forventninger over tid. Forventningen om den begrænsede kommunale handlefrihed og variation i

dækningsgraden på børnepasningsområdet er blevet styrket over tid, således at der nu er en meget markant tendens til en høj og relativt ensartet dækningsgrad på pasningsområdet. Omvendt er forventningen om stor kommunal handlefrihed og variation i pasningstilbuddet til de 3-6-årige børn til gengæld blevet svækket. Det kan fortolkes på den måde, at kommunerne nærmest ikke længere har mulighed for at tilbyde dagpleje til de 3-6-årige. Når børn bliver 3 år, er det blevet normen, at de skal passes i en daginstitution. Udviklingen i dækningsgraden på det samlede pasningsområde og den stigende brug af institutionsløsningen til de 3-6-årige betyder imidlertid også samlet set, at bindingerne på den kommunale handlefrihed ikke er blevet mindre.

Konklusionerne ovenfor er baseret på en direkte sammenligning af variationskoefficienten for de enkelte indikatorer uden at kontrollere for betydningen af eventuelle væsentlige sociostrukturelle forhold. Det kan diskuteres, om det er rimeligt. Det kunne således indvendes, at variationen kunne afspejle forskelle i kommunernes sociostrukturelle forhold. Indvendingen har noget for sig, og det kan f.eks. diskuteres, om det yder den tese, der følges her, overvældende støtte, at der er en stor variation i institutionsandelen på børnepasningsområdet, hvis variationen alene skyldes, at der er en stor variation i kommunernes urbaniseringsgrad, således at der er en høj institutionsdækning i de tætbefolkede byområder, mens brugen af dagpleje er størst i mindre tætbefolkede landområder (se også nedenfor en yderligere diskussion af de socioøkonomiske forholds betydning for udformningen af den kommunale politik på de enkelte områder).

Samtidig kan variationen i kommunernes policy-udformning på nogle områder være stærkt begrænset af vælgerinteresser, der udmærket kan have sit ophav i, at der eksempelvis er et behov for børnepasning, når begge forældre er arbejdsmarkedsaktive. Det betyder, at det under alle omstændigheder kan være vanskeligt at adskille betydningen af „objektive udgiftsbehov“ og de brede ønsker om kommunal service, som vælgerbefolkningen retter mod kommunalpolitikere på de store populære velfærdsområder.

På den baggrund kan der være grund til i særlig grad at undersøge de områder, hvor variationen i policy-indikatorerne yder støtte til de forventninger om ligheder og forskelle i kommunernes politik, der er fremført her, og hvor en kontrol for de sociostrukturelle forhold vil kunne bidrage til at diskriminere mellem denne og alternative forklaringer på den fundne variation.

Det ligger lige for, at på de områder, hvor der er og også var forventet en høj variation, skal en kontrol for sociostrukturelle forhold ikke på markant

vis reducere den fundne variation. Tesen om betydningen af stærke vælger- eller producentinteresser ville i så fald ikke nødvendigvis være forkert, men de sociostrukturelle forhold ville under alle omstændigheder være en mere effektiv forklaring på variationen i kommunernes policy-valg, da de „objektive behov“ kan opfattes som årsagen til vælgerne og producenterne ønsker og krav. Omvendt vil det svække tiltroen til betydningen af de sociostrukturelle forhold, hvis variationen i kommunernes policy-valg ikke reduceres, når der kontrolleres for disse omstændigheder.

Ud fra den tankegang er alle indikatorer for kommunernes politikudformning undersøgt med henblik på at finde den sociostrukturelle faktor, der i hvert enkelt tilfælde har haft en væsentlig og stabil betydning for udformningen af kommunernes politik. Det indebærer for det første, at den sociostrukturelle faktor skal have haft en entydig effekt på policy-udformningen i alle de fire undersøgte år, og for det andet at effekten skal have været af signifikant betydning.

Som det fremgår nedenfor, så er der en sådan sammenhæng mellem urbaniseringsgraden og institutionsandelen på børnepasningsområdet for de 0-2-årige (tabel 2.6). Det samme gør sig gældende for dækningsgraden på børnepasningsområdet uanset aldersopdelingen (tabel 2.12 og 2.13) og for de samlede kommunale udgifter (tabel 2.4), hvor henholdsvis erhvervsfrekvensen og de sociale forhold (antallet af børn, ældre og enlige forsørgere) har en stabil og signifikant betydning for kommunernes politikudformning.

Som det fremgår af tabel 2.3, har kontrollen for de sociostrukturelle forhold imidlertid ikke væsentlig betydning for variationen i policy-indikatorerne. Variationen i institutionsandelen for de 0-2-årige børn er reduceret, men er fortsat af meget betydeligt omfang. Variationen i dækningsgraden på børnepasningsområdet reduceres kun marginalt efter kontrol for erhvervsfrekvensen, og for de samlede kommunale udgifter er der endda i et vist omfang tale om, at variationen øges, når der tages højde for variationen i de sociale forhold i kommunerne. Kontrollen for de sociostrukturelle faktorer ændrer samlet set ikke væsentligt på den fundne variation i kommunernes politikudformning og således heller ikke i nævneværdig grad på de konklusioner, der er draget ovenfor.

PARTIPOLITISK BETINGEDE KOMMUNALE FORSKELLE

DET SAMLEDE UDGIFTSNIVEAU

Variationen i de samlede kommunale udgifter viste sig at være af beskedent omfang og mindre end forventet. Det kunne betyde, at forventningerne til, at der er en partipolitisk betinget forskel på de samlede kommunale udgifter, må nedtones, eller mere præcist udtrykt, at der under alle omstændigheder kun er et begrænset spillerum for, at de partipolitiske styrkeforhold på lokalt plan kan gøre en forskel. Det vil i så fald være i overensstemmelse med de gængse opfattelser i litteraturen (Fried, 1975; Boyne, 1985; Mouritzen, 1991). Den gængse hovedforklaring på, at der er en meget begrænset effekt af de partipolitiske styrkeforhold, er, at kommunernes politik først og fremmest er bestemt af mere eller mindre objektive faktorer i omgivelserne, de såkaldte socioøkonomiske forhold (Boyne, 1996). Efter den opfattelse er kommunernes handlefrihed stærkt begrænset af omfanget af de ressourcer, de har til rådighed, og befolkningens behov for offentlig service.

Samtidig viser betydningen af partipolitik sig at være afhængig af, hvordan partiernes styrke gøres op (Schmidt, 1996). Nedenfor og i de følgende analyser er der valgt at fokusere på, hvilket af de landsdækkende partier der har borgmesterposten. Ikke fordi det i alle henseender er en perfekt indikator for partiernes styrke. Valget af indikator hænger sammen med, at det samme parti i en lang række danske kommuner har siddet uafbrudt på borgmesterposten lige siden kommunalreformen i 1970. Og uanset at borgmesterpartiet sjældent har haft absolut flertal i byrådet og ofte er en del af en bred konstituering, så er det under alle omstændigheder et udtryk for, at partiet har en dominerende rolle i kommunen. Den partipolitiske indikator er således bevidst udvalgt ud fra en forestilling om, at længere tids politisk indflydelse forstærker mulighederne for, at partipolitik kan få en betydning (Blais, Blake & Dion, 1993). Også de kommuner, hvor der er sket et partipolitisk skift på borgmesterposten, er medtaget i analysen, men her er det altså forventningen, at partierne ikke har samme muligheder for at påvirke indholdet af den førte politik, som det er tilfældet i de partipolitiske højborgere.

Selv om det på de store og dyre kommunale serviceområder kan være svært at adskille betydningen af de „objektive udgiftsbehov“ og det pres på kommunalpolitikkerne, der følger af, at områderne er populære i vælgerbefolkningen, ændrer det ikke på, at de socioøkonomiske forhold kan have en

væsentlig og til dels selvstændig betydning for kommunernes udgiftsniveau. Eksempelvis som følge af socialt tunge problemer, som kommunerne er tvunget til at ofre ressourcer på, selv om den indsats måske ikke nyder den store bevågenhed i vælgerbefolkningen. Derfor er også de socioøkonomiske forhold inddraget i analysen nedenfor (tabel 2.4) af de partipolitiske styrkeforholds betydning for det samlede kommunale udgiftsniveau.

Der er inddraget fire indikatorer for de socioøkonomiske forhold. For det første er Poul Erik Mouritzens mål for den kommunale velstand, der omfatter alle former for kommunale indtægter og nettoudbyttet af statstilskud og de mellemkommunale udligningsordninger, anvendt som udtryk for kommunernes ressourcerigelighed (Mouritzen, 1991). For det andet er udgiftsbehovet, opgjort som et indeks, der omfatter andelen af børn under 18, andelen af ældre over 67 og andelen af børn af enlige forældre i kommunen, medtaget i analysen. Andelen af børn under 18 og ældre over 67 udtrykker de brede udgiftsbehov, mens andelen af børn af enlige i flere undersøgelser har vist sig at være en paraplyvariabel for en række særlige sociale forhold (se f.eks. Finansministeriet et al., 1995). Hovedkomponenterne i indekset svarer dermed til Indenrigsministeriets „sociale indeks“, der anvendes ved den mellemkommunale udligning af forskelle i kommunernes udgiftsbehov.

Derudover er kommunestørrelsen og urbaniseringsgraden inkluderet i analysen. Kommunestørrelsens betydning for udgiftsniveauet har bl.a. været kædet sammen med kommunernes forskellige muligheder for at udnytte stordriftsfordele, således at større kommuner alt andet lige skulle kunne levere en billigere service end mindre kommuner. Det kan imidlertid være vanskeligt at se, hvilke stordriftsfordele der er mulige at realisere på de store og mest betydende kommunale serviceområder. De er karakteriseret ved, at de er personaletunge og i stort omfang ydes af institutioner, der er placeret tæt på borgerne (Houlberg, 2000).

Urbaniseringsgradens selvstændige betydning for udgiftsniveauet har bl.a. været begrundet med de særlige udgiftskrævende, typisk sociale forhold, der karakteriserer bymæssige kommuner (Boyne, 1996). Det kan imidlertid diskuteres, om der ikke med fordel kan tages højde for betydningen af disse forhold ved en direkte kontrol for de sociale faktorer, der måtte være tale om. En analyse af sammenhængen mellem urbaniseringsgraden og de øvrige mulige forklarende faktorer viser tillige, at der i særlig grad er en stærk positiv sammenhæng mellem urbaniseringsgraden og velstandsniveauet i kommunerne. Sammenhængen mellem urbaniseringsgraden og velstandsniveauet er i øvrigt så markant, at det kan diskuteres, hvorvidt det er rimeligt

at have begge faktorer med i en multivariat analyse samtidig (toleranceværdien mindre end 0,4).

Det er således mere af respekt for konventionen end det teoretiske grundlag, som variabelenes mulige indflydelse på det kommunale udgiftsniveau hviler på, der gør, at kommunestørrelsen og urbaniseringsgraden i første omgang er inddraget i analysen.

Af samme grund er der imidlertid også foretaget en selvstændig analyse, hvor disse faktorer ikke er inddraget. De partipolitiske forholds betydning er undersøgt ved en række tværsnitsanalyser i årene 1985, 1989, 1993 og 1997, dvs. de samme år, som indgik i variationsundersøgelsen ovenfor. Som nævnt er der imidlertid i dette tilfælde den særlige begrundelse for udvælgelsen, at det i alle tilfælde er det sidste år i den kommunale valgperiode, og at der derfor i dette år kunne være en form for akkumuleret effekt af det partipolitiske styre, ligesom periodiseringen også medfører, at der tages højde for eventuelt valgcyklus-betingede forskelle i kommunernes politik.

Det entydige resultat af analysen er, at de partipolitiske forhold gør en forskel. Udgiftsniveauet i de socialdemokratiske kommuner er højere end i de borgerligt styrede kommuner. Det gælder i alle årene, og i særlig grad i de partipolitiske højborges, også selv om der tages højde for forskelle i de sociale forhold og kommunernes ressourcerigelighed. De sociale forhold og kommunernes ressourcerigelighed har samtidig den forventede selvstændige betydning for de samlede kommunale udgifter. Jo større sociale behov og især jo større velstand, des højere udgiftsniveau.

Selv om der er en begrænset variation i det kommunale udgiftsniveau, så er der altså plads nok til, at partipolitik kan gøre en forskel på marginalen. Dermed støttes den teoretiske forventning om, at partipolitik gør en forskel for kommunernes udgiftspolitik.

UDLICITERINGSOMFANGET

Variationen i udliciteringsomfanget i kommunerne var større end forventet. Det kunne betyde, at der på udliciteringsområdet er et noget større partipolitisk spillerum end først antaget. Det ville i så fald også svare til de gængse forestillinger om, at ideologi og partipolitik spiller en rolle for udliciteringsomfanget (Pollitt, 1990). Hvis de mange undersøgelser af prisforskellen på offentligt og privat producerede ydelser står til troende (se f.eks.

TABEL 2.4.

Politiske og socioøkonomiske forholds betydning for de samlede kommunale udgifter, 1985-1997. Alle kommuner under ét og de partipolitiske højborgere (fremhævet med kursiv). Regressionsanalyse (std. betakoefficient), forklaret varians (R^2)

	1985	1989	1993	1997
BIVARIAT ANALYSE				
Partipolitik ¹⁾	-0,483***	-0,483***	-0,429***	-0,385***
	<i>-0,584***</i>	<i>-0,614***</i>	<i>-0,620***</i>	<i>-0,542***</i>
MULTIVARIAT ANALYSE (I)				
Samlet R^2	0,60	0,57	0,43	0,48
	<i>0,57</i>	<i>0,54</i>	<i>0,45</i>	<i>0,44</i>
Partipolitik ¹⁾	-0,215***	-0,256***	-0,265***	-0,215***
	<i>-0,288***</i>	<i>-0,384***</i>	<i>-0,479***</i>	<i>-0,258***</i>
Velstand	0,324***	0,293***	0,232***	0,268***
	<i>0,320**</i>	<i>0,353***</i>	<i>0,345***</i>	<i>0,320***</i>
Sociale forhold	0,109**	0,109**	0,168***	0,281***
	<i>0,033</i>	<i>0,003</i>	<i>0,123</i>	<i>0,249***</i>
Kommunestørrelse	0,263**	0,273***	0,183***	0,149***
	<i>0,303***</i>	<i>0,238***</i>	<i>0,132</i>	<i>0,107</i>
Urbanisering	0,213***	0,186**	0,190**	0,193***
	<i>0,094</i>	<i>0,010</i>	<i>-0,146</i>	<i>0,005</i>
MULTIVARIAT ANALYSE (II)				
Samlet R^2	0,52	0,50	0,39	0,45
	<i>0,50</i>	<i>0,51</i>	<i>0,45</i>	<i>0,44</i>
Partipolitik ¹⁾	-0,320***	-0,344***	-0,307***	-0,256***
	<i>-0,400***</i>	<i>-0,459***</i>	<i>-0,485***</i>	<i>-0,291***</i>
Velstand	0,553***	0,524***	0,437***	0,463***
	<i>0,465***</i>	<i>0,418***</i>	<i>0,262***</i>	<i>0,348***</i>
Sociale forhold	0,090*	0,092**	0,181***	0,284***
	<i>-0,017</i>	<i>-0,033</i>	<i>0,149*</i>	<i>0,245***</i>

1. Socialdemokratiske borgmestre (og de enkelte andre venstrefløjborgmestre) er kodet som 0, og de borgerlige borgmestre som 1, hvorfor et negativt (positivt) fortegn betyder, at udgiftsniveauet er lavere (højere) i de borgerlige end de socialdemokratiske styrede kommuner. Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

Kilder: Danmarks Statistik og Kommunal Årbog (partipolitiske forhold).

Domberger & Jensen, 1997 for en oversigt), så kunne et større indslag af privat leveret service i de borgerlige kommuner også bidrage til at forklare, hvorfor de samlede offentlige udgifter er lidt lavere end i de socialdemokratiske kommuner.

Som diskuteret ovenfor er det imidlertid ikke i udgangspunktet forventningen her, at partipolitik vil have den store betydning for udliciteringsomfanget i kommunerne. Tværtimod forventes det, at de ideologiske forskelle på partierne til spørgsmålet om udlicitering kommer til kort over for de offentligt ansattes stærke interesse i at undgå udlicitering af de offentlige driftsopgaver.

Ud over partipolitisk ideologi er det den gængse opfattelse i litteraturen, at økonomisk pres er en anden hovedårsag til, at udliciteringsomfanget øges. Ræsonnementet, der hviler på antagelsen om, at privat producerede ydelser er billigere end offentligt producerede, er, at et økonomisk pres vil få de politiske beslutningstagere til at øge udliciteringsomfanget for at undgå upopulære skattestigninger og/eller serviceforringelser (Shleifer & Vishny, 1998). Ræsonnementet tillægger således ikke de offentligt ansattes interesse i og mulighed for at undgå udlicitering af offentlige driftsopgaver særlig vægt og er dermed i modstrid med den forventning, der her er lanceret. Der er derfor en særlig grund til at inddrage en indikator for kommunernes økonomiske situation. Ligesom ovenfor anvendes Mouritzens velstandsmål i analysen. Der er ligeledes peget på, at kommunale størrelsesforskelle kan have en betydning for udliciteringsomfanget, om end der både er argumenteret for, at større kommuner vil have en tendens til at øge og mindske udliciteringsomfanget (Ferris, 1986; Greene, 1986). Begrundelsen for, at udliciteringsomfanget øges med størrelsen, er, at større enheder har større administrativ kapacitet til at håndtere de teknisk komplicerede aspekter af udlicitering, ligesom større kommuner antages at have bedre adgang til leverancer fra et konkurrenceudsat privat marked. Det modsatte synspunkt er begrundet med, at mindre kommuner ikke har samme muligheder som større kommuner for at opnå stordriftsfordele ved egen drift og derfor vil have en stærkere tilskyndelse til at udlicitere. Argumenterne for, at kommunistørrelsen skulle have en betydning for udliciteringsomfanget, er heller ikke i det tilfælde stærke. Det kan diskuteres, om det kræver større administrativ kapacitet og er mere teknisk kompliceret at udlicitere end selv at forestå driftsopgaverne. I en dansk kontekst kan det ligeledes diskuteres, om der i noget væsentligt omfang er afstande, der er prohibitive for adgangen til leverandører af privat service. Endelig kan det nok en gang være vanskeligt

at se, hvilke stordriftsfordele der er mulige at realisere på de store og mest betydende kommunale serviceområder, som er karakteriseret ved, at de er personaletunge og i stort omfang ydes af institutioner, der er placeret tæt på borgerne (Houlberg, 1995).

Størrelsen af kommunerne er således også her medtaget i analysen af respekt for konventionerne. På samme måde og af de samme grunde som ovenfor er der lavet tværsnitsundersøgelser af sammenhængen mellem de partipolitiske styrkeforhold og udliciteringsomfanget for årene 1985, 1989, 1993 og 1997 (tabel 2.5).

Resultatet af undersøgelsen er entydigt, at de partipolitiske styrkeforhold ikke har nogen betydning for udliciteringsomfanget. Det gælder i alle år, også i de partipolitiske højborge, hvor det ud fra den gængse opfattelse kunne forventes, at ideologisk betingede forskelle i de politiske holdninger i særlig grad havde gode betingelser for at blive omsat i den faktisk førte politik. Samtidig viser den multivariate analyse, at kommunernes økonomiske situation har væsentlig betydning for udliciteringsomfanget, men modsat

TABEL 2.5.

Politiske og socioøkonomiske forholds betydning for udliciteringsandelen, 1985-1997. Alle kommuner under ét og de partipolitiske højborge (fremhævet med kursiv). Regressionsanalyse (std. betakoefficient), forklaret varians (R^2)

	1985	1989	1993	1997
BIVARIAT ANALYSE				
Partipolitik	-0,028 <i>-0,025</i>	-0,034 <i>0,016</i>	0,044 <i>0,064</i>	0,005 <i>-0,072</i>
MULTIVARIAT ANALYSE				
Samlet R^2	0,02 <i>0,00</i>	0,02 <i>0,00</i>	0,09 <i>0,08</i>	0,13 <i>0,16</i>
Partipolitik	0,001 <i>0,020</i>	-0,017 <i>0,038</i>	0,077 <i>0,108</i>	0,020 <i>-0,024</i>
Velstand	0,183*** <i>0,196</i>	0,193** <i>0,169</i>	0,331*** <i>0,319***</i>	0,402*** <i>0,461***</i>
Kommunestørrelse	-0,052 <i>-0,093</i>	-0,091 <i>-0,117</i>	-0,177*** <i>-0,260***</i>	-0,137** <i>-0,202*</i>

Noter og kilder: som tabel 2.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

den gængse forventning, så er udliciteringsomfanget højere i de mest velstående kommuner. Jf. ovenfor (tabel 2.4) så vokser de samlede offentlige udgifter, når velstandsniveauet øges, og der er samtidig også en positiv sammenhæng mellem det kommunale udgiftsniveau og udliciteringsomfanget (Pallesen, 2002). Det er således i de økonomisk gode tider, hvor der samtidig er en vækst i de kommunale udgifter, at udliciteringsomfanget øges. Det indikerer, at udliciteringsomfanget øges, når det kan ske uden at reducere det eksisterende kommunale opgaveomfang og dermed den hidtidige offentlige beskæftigelse. Omvendt formindskes udliciteringsomfanget i økonomisk dårligere tider, hvor de kommunale udgifter kommer under pres. Den kommunale egenproduktion vokser dermed relativt i økonomisk trængte tider, og det indikerer i særlig grad, at bevarelsen af de kommunale arbejdspladser er et mere tungtvejende hensyn i den situation end muligheden for at få prisbillige private leverancer, uanset farven på det kommunalpolitiske styre.

På trods af at variationen i udliciteringsomfanget i kommunerne var noget større end forventet, så kan det altså ikke i dette tilfælde tages som udtryk for, at kommunerne har store, reelle frihedsgrader til at sammensætte deres service af egenproducerede og privat leverede ydelser efter forgodtbefindende. I hvert tilfælde er forklaringen på variationen i udliciteringsomfanget ikke partipolitisk betinget. Særligt i de situationer, hvor den kommunale økonomi er under pres, har hensynet til de kommunalt ansatte stor vægt i den lokalpolitiske prioriteringsproces. Det har samtidig den konsekvens, at de partipolitiske forhold ironisk nok har større indflydelse på de samlede kommunale udgifter end på den del af de samlede kommunale udgifter, som er egentlig kommunal egenproduktion.

INSTITUTIONSANDELEN

Den betydelige variation i den måde, kommunernes sammensætter deres serviceydelser på, specielt når det gælder valget mellem dagpleje og vuggestue for de 0-2-årige børn, kunne nære en forventning om, at den variation også ville være partipolitisk bestemt. Til forskel fra de foregående undersøgelser ville det i mindre grad være en overraskelse, hvis det viste sig at være tilfældet. Der er nemlig forskel på de partipolitiske styrkeforhold i byerne og på landet, og tidligere undersøgelser har vist, at der også er en forskel på kommunernes servicesammensætning på børne- og ældreområdet på landet og i byerne (se allerede Olsen, 1973 og Grønhøj, 1981).

Derfor er også urbaniseringsgraden og kommunistørrelsen medtaget i undersøgelsen, selv om det kan være svært at se, hvilke egenskaber der er ved urbanisering og kommunistørrelse, der i sig selv skulle fremme eller nødvendiggøre den ene eller den anden form for løsning. Det gælder i særlig grad, da institutionsløsningen traditionelt har været fremherskende i de mindre landkommuner på ældreområdet, mens det modsatte er tilfældet på børnepasningsområdet.

Der kan givetvis argumenteres for, at sociale behov i særlige tilfælde kan nødvendiggøre pasning på institutioner. Selv om argumentet indebærer, at der enten ikke er særlige sociale behov i de knap 200 kommuner, der ikke har daginstitutioner for de 0-2-årige børn, eller at disse kommuner ignorerer de socialt bestemte behov for daginstitutioner, så er andelen af børn af enlige også her medtaget som en indikator for særlige sociale behov.

Forskellen på de kommunale udgifter til de forskellige serviceløsninger kunne være en selvstændig årsag til, at de borgerligt styrede kommuner i højere grad end de socialdemokratiske kommuner fravælger institutionsløsningen. Prisforskellen på de forskellige serviceløsninger kunne også betyde, at det i højere grad var en attraktion for mindre velstående kommuner at fravælge institutionsløsninger uanset partifarve. Derfor er også målet for kommunernes velstandsniveau inddraget i analysen.

Som det fremgår af tabel 2.6 og 2.7, er der en meget klar partipolitisk betinget forskel på kommunernes sammensætning af deres serviceydelser på børnepasningsområdet. Både for de 0-2-årige og de 3-6-årige, er der en klar tendens til, at børn i de socialdemokratiske kommuner i højere grad end de borgerlige kommuner bliver passet i daginstitutioner i stedet for i dagpleje. Det gælder i alle de undersøgte år, og det gælder i særlig grad i de partipolitiske højborgere.

Det er imidlertid lige så klart, at den forskel forsvinder, når der samtidig tages højde for forskelle i kommunernes velstand, andelen af enlige, kommunistørrelsen og urbaniseringsgraden. Ræsonnementet bag sammenhængen mellem kommunistørrelsen, urbaniseringsgraden og andelen af børn af enlige på den ene side og institutionsløsningen på den anden er næppe i alle tilfælde glasklar, og den vidt forskellige betydning af de tre faktorer for de 0-2-årige (hvor de har en betydning) og de 3-6-årige (hvor de er uden betydning) fremmer ikke forståelsen. Det er således meget vanskeligt at forklare, hvorfor særlige sociale behov, kommunistørrelsen, og urbaniseringsgraden skulle øge behovet for institutionsløsninger for de 0-2-åri-

ge, hvorimod de samme faktorer skulle være uden betydning, når det gælder sammensætningen af pasningstilbuddet for de 3-6-årige. Under alle omstændigheder må de særlige sociale forhold, kommunestørrelsen og urbaniseringsgraden afvises som generel forklaring på sammensætningen af pasningstilbuddet til børn.

Derimod har kommunernes økonomiske velstandsniveau en entydig positiv betydning for brugen af institutionsløsningen for både de 0-2-årige og de 3-6-årige, der indikerer, at økonomiske forhold kan være en mere generel forklaring på sammensætningen af pasningstilbuddet til børn.

Der er derfor foretaget en multivariat analyse af institutionsandelen for de 0-2-årige og de 3-6-årige, der i begge tilfælde alene omfatter de partipolitiske styrkeforhold og kommunernes velstandsniveau (tabel 2.6 og tabel 2.7 nederst). Den viser, at betydningen af partipolitik for institutionsandelen for de 3-6-årige ikke svækkes synderligt, når der tages højde for kommunernes velstandsniveau. For de mindste børn, hvor den meget betydelige variation i institutionsandelen findes, reduceres effekten af partipolitik betydeligt, når der samtidig tages højde for kommunernes ressourcerigelighed. Det indikerer, at kommunerne har et vist partipolitisk spillerum til at sammensætte pasningstilbuddet til børn efter ideologisk opfattelse. Det kunne imidlertid også tyde på, at de borgerlige kommuner i nok så høj grad vælger dagpleje af økonomiske som af ideologiske årsager.

Til gengæld tegner der sig i mere end én forstand et andet billede af de partipolitiske og socioøkonomiske forholds betydning for institutionsandelen på ældreområdet (tabel 2.8). For det første er der ikke generelt set nogen sammenhæng mellem de partipolitiske styrkeforhold og brugen af institutionsløsninger, når kommunerne ses under et. Der er en partipolitisk betinget forskel på institutionsandelen i højborgene, da institutionsløsninger er mere fremherskende i borgerlige end i socialdemokratiske kommuner. Til gengæld er der her en tendens til, at de partipolitisk betingede forskelle udjævnes over tid, når der ses isoleret på de partipolitiske forholds betydning. For det andet har kommunernes velstandsniveau, i modsætning til hvad der var tilfældet på børnepasningsområdet, ingen nævneværdig betydning for kommunernes tilbøjelighed til at fravælge institutionsløsningerne.

Resultaterne støtter således ikke generelt forventningerne om, at borgerligt styrede kommuner i højere grad end socialdemokratiske kommuner ville fravælge institutionsløsninger. Udjævningen af forskellene over tid i de partipolitiske højborge indikerer imidlertid, at de borgerlige kommuner har

TABEL 2.6.

Politiske og socioøkonomiske forholds betydning for institutionsandelen for børn, 0-2 år, 1985-1997. Alle kommuner under ét og de partipolitiske højborgere (fremhævet med kursiv). Regressionsanalyse (std. betakoefficient), forklaret varians (R²)

	1985	1989	1993	1997
BIVARIAT ANALYSE				
Partipolitik	-0,378*** -0,497***	-0,303*** -0,511***	-0,229*** -0,477***	-0,163** -0,463***
MULTIVARIAT ANALYSE (I)				
Samlet R ²	0,72 0,75	0,76 0,81	0,71 0,80	0,73 0,80
Partipolitik	-0,040 0,082	0,040 -0,030	0,058 0,118	0,019 0,001
Velstand	0,256*** 0,230**	0,452*** 0,476***	0,420*** 0,431***	0,513*** 0,621***
Andel af børn af enlige	0,264** 0,359***	0,139** 0,178*	0,139*** 0,254***	0,110*** 0,156***
Kommunestørrelse	0,155*** 0,093	0,197*** 0,148***	0,189*** 0,126**	0,169*** 0,099*
Urbanisering	0,337*** 0,371***	0,258** 0,252**	0,295*** 0,317***	0,254*** 0,166
MULTIVARIAT ANALYSE (II)				
Samlet R ²	0,58 0,66	0,69 0,77	0,61 0,75	0,66 0,78
Partipolitik	-0,201*** -0,209***	-0,125*** -0,208***	-0,047 -0,128**	-0,073* -0,166***
Velstand	0,684** 0,711***	0,788*** 0,779***	0,772*** 0,807***	0,803*** 0,813***

Noter og kilder: som tabel 2.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

TABEL 2.7.

Politiske og socioøkonomiske forholds betydning for institutionsandelen for børn, 3-6 år, 1985-1997. Alle kommuner under ét og de partipolitiske højborgere (fremhævet med kursiv). Regressionsanalyse (std. betakoefficient), forklaret varians (R²)

	1985	1989	1993	1997
BIVARIAT ANALYSE				
Partipolitik	-0,258*** <i>-0,474***</i>	-0,225*** <i>-0,455***</i>	-0,223*** <i>-0,403***</i>	-0,165*** <i>-0,432***</i>
MULTIVARIAT ANALYSE (I)				
Samlet R ²	0,32 <i>0,40</i>	0,26 <i>0,36</i>	0,25 <i>0,31</i>	0,19 <i>0,25</i>
Partipolitik	-0,031 <i>-0,158</i>	-0,059 <i>-0,256*</i>	-0,044 <i>-0,057</i>	-0,095 <i>-0,203**</i>
Velstand	0,242*** <i>0,140</i>	0,275*** <i>0,033</i>	0,321*** <i>0,042</i>	0,334*** <i>0,178</i>
Andel af børn af enlige	0,132** <i>0,094</i>	0,097 <i>-0,121</i>	0,165** <i>0,142</i>	0,058 <i>0,005</i>
Kommunestørrelse	0,060 <i>0,052</i>	0,018 <i>0,054</i>	0,014 <i>0,041</i>	-0,028 <i>-0,046</i>
Urbanisering	0,242*** <i>0,140</i>	0,165 <i>0,507**</i>	0,007 <i>0,395**</i>	0,089 <i>0,203</i>
MULTIVARIAT ANALYSE (II)				
Samlet R ²	0,29 <i>0,38</i>	0,25 <i>0,33</i>	0,24 <i>0,29</i>	0,19 <i>0,27</i>
Partipolitik	-0,131** <i>-0,289***</i>	-0,120** <i>-0,297***</i>	-0,115** <i>-0,224**</i>	-0,119** <i>-0,312***</i>
Velstand	0,491*** <i>0,456***</i>	0,462*** <i>0,407***</i>	0,456*** <i>0,415***</i>	0,415*** <i>0,331***</i>

Noter og kilder: som tabel 2.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

TABEL 2.8.

Politiske og socioøkonomiske forholds betydning for institutionsandelen for ældre 1985-1997. Alle kommuner under ét og de partipolitiske højborgere (fremhævet med kursiv). Regressionsanalyse (std. betakoefficient), forklaret varians (R²)

	1985	1989	1993	1997
BIVARIAT ANALYSE				
Partipolitik	0,102 <i>0,285***</i>	0,134 <i>0,359***</i>	0,097 <i>0,193*</i>	0,084 <i>0,188*</i>
MULTIVARIAT ANALYSE (I)				
Samlet R ²	0,01 <i>0,07</i>	0,01 <i>0,11</i>	0,02 <i>0,05</i>	0,02 <i>0,02</i>
Partipolitik	0,055 <i>0,175</i>	0,101 <i>0,250*</i>	0,113* <i>0,148</i>	0,114* <i>0,187</i>
Velstand	0,053 <i>0,194</i>	0,138 <i>0,281</i>	0,068 <i>0,219</i>	-0,026 <i>-0,266</i>
Kommunestørrelse	-0,089 <i>-0,037</i>	-0,090 <i>-0,049</i>	0,088 <i>0,157</i>	0,023 <i>0,149</i>
Urbanisering	-0,093 <i>-0,340</i>	-0,126 <i>-0,385</i>	-0,191 <i>-0,386*</i>	0,170 <i>0,283</i>
MULTIVARIAT ANALYSE (II)				
Samlet R ²	0,00 <i>0,06</i>	0,01 <i>0,05</i>	0,00 <i>0,02</i>	0,01 <i>0,01</i>
Partipolitik	0,091 <i>0,253**</i>	0,136* <i>0,343***</i>	0,102 <i>0,174</i>	0,090 <i>0,183</i>
Velstand	-0,041 <i>-0,079</i>	0,010 <i>-0,041</i>	0,025 <i>-0,044</i>	0,112 <i>-0,015</i>

Noter og kilder: som tabel 2.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

bevæget sig i den retning, men generelt har haft et andet og mere institutionsstunget historisk udgangspunkt end de øvrige kommuner (jf. Olsen, 1973). Selv om kommunerne i dobbelt forstand har stor frihed til at vælge mellem institutionsløsninger og alternative løsninger, så betyder hensynet til brugerne og personalet, at den omstilling er en tidskrævende proces.

Konventionelt opdeles børnene i aldersgruppen 0-2 år og 3-6 år, hvilket hænger sammen med, at der traditionelt har været særlige institutioner for de mindste (vuggestuer) og de større børn (børnehaver), hvor der samtidig har været stor forskel på antallet af børn pr. ansat. Antallet af børn pr. ansat har som tommelfingerregel været halvt så højt i vuggestuerne som i børnehaverne (Bejer Damgaard, 1998), hvilket som gennemsnitsbetragtning er en ganske præcis tommelfingerregel (se tabel 2.3 ovenfor). De nyere integrerede institutioner, hvor børnene ikke er opdelt efter alder på tilsvarende vis, har været i stærk fremvækst. Andelen af mindre og større børn på de integrerede institutioner varierer, og da normeringen af den enkelte integrerede institution i vid ustrækning udmåles efter den differentierede tommelfingerregel, kan det være meget vanskeligt at sammenligne normeringerne på de integrerede institutioner (Bejer Damgaard, 1998). Derfor er det valgt at udelade normeringerne på de integrerede institutioner af analysen. På dagplejeområdet forekommer der også en tilsvarende aldersintegration, men i betydeligt mere beskedent omfang end på de aldersintegrerede daginstitutioner. Normeringerne på dagplejeområdet er derfor medtaget i analysen nedenfor.

På ældreområdet har der ligeledes været en vækst i de integrerede ordninger, hvor plejehjemspersonalet i varierende omfang også servicerer ældre, der ikke har fast ophold på plejehjemmet. Af den grund er det ikke muligt at opgøre normeringen på plejehjemmene. På grund af variationen i den tid, der er afsat til den enkelte ældre, og den passive tid, der bl.a. omfatter transport mellem de ældre, er det heller ikke muligt at opgøre en form for normering på hjemmehjælpsområdet.

Det betyder, at vuggestuerne og børnehaverne, der er de mest velafgrænsede institutioner på børnepasningsområdet, samt dagplejen er omfattet af analysen. Kommunernes velstandsniveau og andelen af børn af enlige indgår i analysen ud fra samme overvejelser som ovenfor, da højere velstand og større behov kan tænkes at have en selvstændig betydning for muligheden og behovet for at have flere ansatte pr. barn.

Analyserne viser, at der både er fællestræk og distinkte forhold, der gør sig gældende på de tre områder. I alle tre tilfælde er der en klar sammenhæng mellem de partipolitiske styrkeforhold og normeringerne i kommunerne. Antallet af børn pr. ansat er generelt højere i de borgerlige end i de socialdemokratiske ledede kommuner såvel i dagplejen som på daginstitutionerne i alle de undersøgte år, og det gælder i særlig grad i de partipolitiske højborge.

TABEL 2.9.

Politiske og socioøkonomiske forholds betydning for normeringen (børn pr. ansat) i dagplejen 1985-1997. Alle kommuner under ét og de partipolitiske højborge (frømhævet med kursiv). Regressionsanalyse (std. betakoefficient), forklaret varians (R^2)

	1985	1989	1993	1997
BIVARIAT ANALYSE				
Partipolitik	0,225***	0,230***	0,209***	0,106***
	<i>0,418***</i>	<i>0,507***</i>	<i>0,422***</i>	<i>0,367***</i>
MULTIVARIAT ANALYSE (I)				
Samlet R^2	0,33	0,43	0,42	0,44
	<i>0,45</i>	<i>0,47</i>	<i>0,53</i>	<i>0,57</i>
Partipolitik	-0,021	0,019	0,043	0,006
	<i>-0,028</i>	<i>0,043</i>	<i>0,083</i>	<i>0,037</i>
Velstand	-0,397***	-0,537***	-0,615***	-0,635***
	<i>-0,338***</i>	<i>-0,512***</i>	<i>-0,647***</i>	<i>-0,690***</i>
Andel af børn af enlige	-0,257***	-0,177***	-0,043	0,070
	<i>-0,426***</i>	<i>-0,226</i>	<i>-0,075</i>	<i>-0,102</i>

Noter og kilder: som tabel 2.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

Forskellen på de tre områder viser sig, når der tages højde for de øvrige faktorer. På børnehaveområdet forsvinder sammenhængen, og der er ikke et klart mønster i, hvad der forklarer forskellen på normeringerne på børnehaveområdet (tabel 2.11). På dagplejeområdet er det kun forskellen i kommunernes velstandsniveau, der har en betydning for normeringen. Jo højere velstandsniveau, des færre antal børn pr. ansat (tabel 2.9). Vuggestueområdet (tabel 2.10) er interessant på den måde, at såvel de partipolitiske forhold som kommunernes ressourcerigelighed har væsentlig betydning for normeringsomfanget. På samme måde som på dagplejeområdet er der en tendens til, at et lavere velstandsniveau medfører en ringere normering. Til gengæld har de partipolitiske forhold fortsat betydning. Også når der er taget højde for forskelle i kommunernes ressourcerigelighed, er der flere børn pr. ansat i de kommunale vuggestuer i de borgerlige kommuner, især i de partipolitiske højborge.

TABEL 2.10.

Politiske og socioøkonomiske forholds betydning for normeringen (børn pr. ansat) i vuggestuerne 1985-1997. Alle kommuner under ét og de partipolitiske højborgere (fremhævet med kursiv). Regressionsanalyse (std. betakoefficient), forklaret varians (R^2)

	1985	1989	1993	1997
BIVARIAT ANALYSE				
Partipolitik	0,225*** 0,418***	0,230*** 0,507***	0,209*** 0,422***	0,106*** 0,367***
MULTIVARIAT ANALYSE (I)				
Samlet R^2	0,04 0,15	0,12 0,00	0,02 0,53	0,13 0,32
Partipolitik	0,102 0,031	0,436*** 0,457**	0,362*** 0,549**	0,229** 0,739***
Velstand	-0,320*** -0,497**	-0,322*** -0,245	-0,298** -0,298***	-0,376*** -0,520***
Andel af børn af enlige	0,169 0,070	0,264** 0,401	0,081 0,212	0,026 0,382

Noter og kilder: som tabel 2.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

Selv om der altså er en snæver margen og en begrænset variation i normeringerne, så er der plads nok på vuggestuerne til, at partipolitik kan få en betydning. Samlet set er det imidlertid forskellen i kommunernes velstandsniveau, der har den største, negative, betydning for normeringerne.

DÆKNINGSGRADEN

Til forskel fra de øvrige områder er erhvervsfrekvensen også inddraget i undersøgelsen af dækningsgraden på børnepasningsområdet, da et erhvervsarbejde almindeligvis også afstedkommer et behov for at få sine børn passet i en kommunal pasningsordning. Som ventet er der også en klar positiv sammenhæng mellem erhvervsfrekvensen og dækningsgraden på børnepasningsområdet (tabel 2.12 og 2.13). Kvindernes erhvervsfrekvens er også set inddraget i undersøgelser af omfanget af den kommunale service til

TABEL 2.11.

Politiske og socioøkonomiske forholds betydning for normeringen (børn pr. ansat) i børnehaverne, 1985-1997. Alle kommuner under ét og de partipolitiske højborgere (fremhævet med kursiv). Regressionsanalyse (std. betakoefficient), forklaret varians (R^2)

	1985	1989	1993	1997
BIVARIAT ANALYSE				
Partipolitik	0,123**	0,115	0,111*	0,142**
	<i>0,228**</i>	<i>0,235**</i>	<i>0,422***</i>	<i>0,289***</i>
MULTIVARIAT ANALYSE				
Samlet R^2	0,01	0,06	0,01	0,00
	<i>0,03</i>	<i>0,06</i>	<i>0,02</i>	<i>0,11</i>
Partipolitik	0,091	-0,021	0,089	0,133*
	<i>0,270*</i>	<i>0,038</i>	<i>-0,014</i>	<i>-0,029</i>
Velstand	-0,031	-0,022	0,112	-0,028
	<i>-0,148</i>	<i>-0,097</i>	<i>0,194</i>	<i>0,045</i>
Andel af børn af enlige	0,169	-0,260	-0,096	-0,014
	<i>-0,044</i>	<i>-0,205</i>	<i>-0,325</i>	<i>-0,429**</i>

Noter og kilder: som tabel 2.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

de ældre ud fra den forestilling, at fraværet af erhvervsarbejde øger kvindernes mulighed for at yde hjælp til deres forældre (Hansen & Hjort, 1998). Den rørende forklaring er der imidlertid rejst tvivl om i andre undersøgelser, der viser, at ældre med børn oftere får hjemmehjælp end dem, der ingen børn har (Hansen & Platz, 1995). Af den grund er erhvervsfrekvensen ikke inddraget som mulig forklaring på variationen i kommunernes dækningsgrad på ældreområdet.

Ligesom på normeringsområdet er der også på dette område både fælles og distinkte træk, der gør sig gældende på de undersøgte tre områder inden for børnepasnings- og ældreområdet, andelen af de 0-2-årige, de 3-6-årige og +67-årige, der får kommunal pasning eller pleje i en eller anden form.

Ved periodens slutning har de partipolitiske forhold i ingen af de tre tilfælde nogen betydning for dækningsgraden. I modsætning til de to øvrige områder har de partipolitiske styrkeforhold ikke på noget tidspunkt haft nogen betydning for dækningsgraden for de 0-2-årige.

TABEL 2.12.

Politiske og socioøkonomiske forholds betydning for dækningsgraden for børn 0-2 år, 1985-1997. Alle kommuner under ét og de partipolitiske højborgere (fremhævet med kursiv). Regressionsanalyse (std. betakoefficient), forklaret varians (R^2)

	1985	1989	1993	1997
BIVARIAT ANALYSE				
Partipolitik	-0,090	-0,026	-0,042	0,060
	<i>-0,080</i>	<i>0,119</i>	<i>0,060</i>	<i>0,094</i>
MULTIVARIAT ANALYSE				
Samlet R^2	0,50	0,54	0,48	0,39
	<i>0,53</i>	<i>0,61</i>	<i>0,44</i>	<i>0,48</i>
Partipolitik	-0,027	0,025	-0,009	-0,076
	<i>0,102</i>	<i>-0,078</i>	<i>-0,055</i>	<i>-0,207</i>
Velstand	0,282***	0,476***	0,336***	0,079
	<i>0,438</i>	<i>0,540***</i>	<i>0,273***</i>	<i>0,072</i>
Andel af børn af enlige	0,109	0,066	0,137**	0,072
	<i>0,130</i>	<i>-0,019</i>	<i>0,227</i>	<i>0,069</i>
Erhvervsfrekvens	0,518***	0,398***	0,535***	0,646***
	<i>0,413***</i>	<i>0,433***</i>	<i>0,605***</i>	<i>0,781***</i>

Noter og kilder: som tabel 2.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

Det samme er ikke tilfældet for dækningsgraden på ældreområdet og den andel af de 3-6-årige børn, der bliver passet i en kommunal ordning. På børneområdet er der i den første del af den undersøgte periode en tendens til, at dækningsgraden er lavere i de borgerlige end i de socialdemokratisk styrede kommuner. Denne forskel forsvinder imidlertid, når der bliver taget højde for de øvrige sociale faktorer. Ud over effekten af en stigende erhvervsfrekvens er der i særlig grad en tendens til, at et højere velstandsniveau også øger dækningsgraden. På ældreområdet er der omvendt i den første del af den undersøgte periode en tendens til, at dækningsgraden er højere i de borgerlige end i de socialdemokratisk styrede kommuner. Også denne forskel forsvinder imidlertid, når der bliver taget højde for forskellen i kommunernes velstandsniveau, men modsat situationen på børnepasningsområdet er der en tendens til, at dækningsgraden er højere i de mindre velstående kommuner.

TABEL 2.13.

Politiske og socioøkonomiske forholds betydning for dækningsgraden for børn 3-6 år, 1985-1997. Alle kommuner under ét og de partipolitiske højborgere (fremhævet med kursiv). Regressionsanalyse (std. betakoefficient), forklaret varians (R^2)

	1985	1989	1993	1997
BIVARIAT ANALYSE				
Partipolitik	-0,282***	-0,192***	-0,119*	-0,063
	<i>-0,372***</i>	<i>-0,345***</i>	<i>0,201*</i>	<i>-0,163</i>
MULTIVARIAT ANALYSE				
Samlet R^2	0,58	0,46	0,23	0,08
	<i>0,65</i>	<i>0,45</i>	<i>0,18</i>	<i>0,25</i>
Partipolitik	-0,060	-0,055	-0,023	-0,079
	<i>-0,070</i>	<i>-0,161</i>	<i>-0,272</i>	<i>-0,547***</i>
Velstand	0,305***	0,381***	0,253***	0,122
	<i>0,291***</i>	<i>0,414***</i>	<i>0,359***</i>	<i>0,028</i>
Andel af børn af enlige	0,341***	0,236***	0,200**	0,100
	<i>0,450***</i>	<i>0,153</i>	<i>-0,136</i>	<i>-0,180</i>
Erhvervsfrekvens	0,381***	0,298***	0,295***	0,263***
	<i>0,366***</i>	<i>0,269**</i>	<i>0,244**</i>	<i>0,530***</i>

Noter og kilder: som tabel 2.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

På samme måde som det var tilfældet med de partipolitiske forhold, har velstandsniveauet heller ikke nogen nævneværdig betydning for dækningsgraden på børnepasnings- og ældreområdet ved periodens slutning. Om det er et sundhedstegn for lokaldemokratiet kan og skal nedenfor diskuteres.

BETYDNINGEN AF PARTIPOLITIK, PRODUCENT- OG VÆLGERINTERESSER

I decentraliseringslitteraturen sættes der lighedstegn mellem decentralisering og forskellighed. Den konsekvens af den danske kommunalreform kan ikke tages for givet. Det kan endog diskuteres, om det overhovedet har været formålet med kommunalreformen. Under alle omstændigheder er der på

TABEL 2.14.

Politiske og socioøkonomiske forholds betydning for dækningsgraden for ældre, 1985-1997. Alle kommuner under ét og de partipolitiske højborgere (fremhævet med kursiv). Regressionsanalyse (std. betakoefficient), forklaret varians (R^2)

	1985	1989	1993	1997
BIVARIAT ANALYSE				
Partipolitik	0,132**	0,123**	0,079	-0,046
	<i>0,228***</i>	<i>0,035</i>	<i>0,112</i>	<i>0,116</i>
MULTIVARIAT ANALYSE				
Samlet R^2	0,11	0,05	0,02	0,00
	<i>0,19</i>	<i>0,10</i>	<i>0,05</i>	<i>0,02</i>
Partipolitik	0,048	0,069	0,044	-0,063
	<i>0,052</i>	<i>-0,116</i>	<i>-0,002</i>	<i>0,046</i>
Velstand	-0,322***	-0,213***	-0,158**	-0,149**
	<i>-0,435***</i>	<i>-0,381***</i>	<i>-0,274**</i>	<i>-0,191*</i>

Noter og kilder: som tabel 2.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

mange områder statslige regler, der begrænser kommunernes muligheder for at vælge forskellige løsninger. Også for mange, hvis man spørger kommunalpolitikere, der har kæmpet en stædig og vedholdende kamp for større råderum og mindre statslig regulering.

Selv på områder, hvor kommunerne har den fulde formelle frihed til at indrette sig efter eget ønske, kan det imidlertid ikke tages for givet, at der vil være forskel på den politik og de løsninger, der vælges lokalt. Kommunerne møder på de områder stærke og entydige vælger- og producentinteresser, der lige så effektivt som statslige regler og standarder kan begrænse kommunernes handlefrihed og mulighederne for at vælge forskellige løsninger. Det har i hvert fald været den overordnede tese i denne undersøgelse af kommunernes politik på områder, hvor der i varierende grad er væsentlige vælger- og producentinteresser. I den forstand kan undersøgelsen også ses som et bud på, hvilke konsekvenser det ville have, hvis kommunalpolitikere havde held til at reducere de statslige bindinger på den lokale politik. Nemlig at det ikke nødvendigvis ville betyde større variationer i den kommunale politik.

Det viser sig i flere tilfælde, at der ikke er de store variationer i politikken på de områder, hvor kommunerne allerede nu har stor autonomi, men hvor der er stærke producentinteresser, der modsætter sig kommunale forskelligheder, eller hvor kommunalpolitikere har stærke vælgermæssige incitamenter til at føre en relativt ensartet politik. Der er således som forventet begrænset variation i dækningsgraden på børne- og ældreområdet, i normeringerne på børnepasningsområdet og i den andel af de kommunale udgifter, der er udliciteret til private leverandører (tabel 2.15).

På den anden side var det forventet, at kommunalpolitikere ville have større frihedsgrader, når det gjaldt sammensætningen af den kommunale service, da der i det spørgsmål ikke i samme grad er væsentlige vælger- og producentinteresser på spil. Der viste sig også at være stor variation i brugen af institutionsløsninger til de yngste børn og på ældreområdet. Derimod var der i sidste del af perioden ikke nævneværdig variation i brugen af institutionsløsningen til pasning af de 3-6-årige børn, hvilket afspejler, at omfanget af pasning i dagpleje for de ældste børn er blevet kraftigt reduceret, og børnehaven nu er den gængse pasningsløsning i de fleste kommuner. Udviklingen på pasningsområdet illustrerer, at de præferencer, der er afgørende for kommunalpolitikernes råderum, ikke er statiske. I dette tilfælde kan udviklingen således tolkes på den måde, at befolkningen i det store og hele ikke længere accepterer pasning af større børn i dagplejen.

Det rejser imidlertid spørgsmålet om, hvad der kan forklare forskellen på kommunernes politik uanset, at de kommunale frihedsgrader også måtte være reduceret af andre årsager end statslige regler og normer. I det spørgsmål er der ikke megen anvisning at hente i decentraliseringslitteraturen. Her tales der om en tilpasning til de lokale ønsker og behov i en ret abstrakt betydning. Her er der forfulgt den tese, at det kunne være de partipolitiske styrkeforhold, der i større eller mindre omfang kunne være afgørende for de kommunale prioriteringer. Det var forventningen, at de partipolitiske styrkeforhold ville have stor betydning på områder, hvor der er relativt svage producent- og vælgerinteresser på spil og dermed betydeligt kommunalpolitisk råderum, hvorimod de partipolitiske styrkeforhold kun kunne forventes at have begrænset betydning på områder med stærke vælger- og producentinteresser. Det var således også forventningen, at de større og mindre partipolitiske effekter på de enkelte områder samlet set ville betyde, at de partipolitiske styrkeforhold også havde en betydning for de samlede kommunale udgifter. For så vidt angår de samlede udgifter blev forventningen så godt og vel indfriet.

TABEL 2.15.

Sammenfatning af teser og resultater. Variationen i kommunernes politik, de partipolitiske styrkeforholds betydning og den vigtigste årsag til de kommunale forskelle

	VARIATION		PARTIPOLITIKKENS BETYDNING			VIGTIGSTE FAKTOR
	Tese	Resultat	Tese	Resultat (Bivariat)	Resultat (kontrol)	
INSTITUTIONSANDEL:						
Børn 0-2 år	Høj	Høj	Stor	Nogen	Begrænset	Velstand
Børn 3-6 år	Høj	Lav	Stor	Stor	Nogen	Velstand
Ældre over 67 år	Høj	Høj	Stor	Ingen	Ingen	-
DÆKNINGSGRAD						
Børn 0-2 år	Lav	Lav	Begrænset	Ingen	Ingen	Erhvervs- frekvens
Børn 0-6 år	Lav	Lav	Begrænset	Ingen	Ingen	Erhvervs- frekvens
Ældre over 67 år	Lav	Lav	Begrænset	Ingen	Ingen	-
BØRN PR. ANSAT						
Dagpleje	Lav	Lav	Begrænset	Stor	Ingen	Velstand
Vuggestue	Lav	Lav	Begrænset	Stor	Stor	Velstand
Børnehave	Lav	Lav	Begrænset	Nogen	Begrænset	-
Udliciteringsandel	Lav	Lav	Begrænset	Ingen	Ingen	Velstand
Offentlige udgifter	Nogen	Lav	Nogen	Stor	Stor	Velstand

Kategorisering af variation: "Høj" variation = variationskoefficient større end 0,20. "Lav" variation: variationskoefficient mindre end 0,20. Kategorisering af den partipolitiske betydning: "Begrænset betydning" = signifikant på 10 pct. niveau. "Nogen betydning" = signifikant på 5 pct. niveau. "Stor betydning" = signifikant på 1 pct. niveau (i alle tilfælde vurderet med udgangspunkt i sammenhængen for alle landets kommuner).

Sammensætningen af den kommunale service var ikke så partipolitisk bestemt som forventet. Det gjaldt især på ældreområdet, hvor de partipolitiske forhold ikke havde nogen nævneværdig betydning for tilbøjeligheden til at anvende ældreinstitutioner i stedet for hjemmehjælp. Men også på børnepasningsområdet havde de partipolitiske styrkeforhold mindre betydning end forventet, specielt når der blev taget højde for forskellene i kommunernes socioøkonomiske forhold.

Hverken på børne- eller ældreområdet var dækningsgraden influeret af de

partipolitiske styrkeforhold. Det var heller ikke tilfældet på udliciteringsområdet.

Derimod havde de partipolitiske styrkeforhold i større omfang end forventet en betydning for normeringerne på børnepasningsområdet. Det gjorde sig især gældende for normeringerne på vuggestueområdet, også selv om der blev taget højde for forskellene i kommunernes socioøkonomiske forhold.

Selv om kommunernes spillerum i nogle tilfælde er snævert, var der altså i flere tilfælde alligevel plads til, at de partipolitiske styrkeforhold kunne gøre en forskel. I mange tilfælde var det imidlertid de socioøkonomiske faktorer, især kommunernes velstandsniveau, der viste sig at være den væsentligste forklaring på forskellen i kommunernes politik. Det gjaldt for sammensætningen af den kommunale service på børnepasningsområdet, normeringerne på dagpleje- og vuggestueområdet, udliciteringsandelen og de samlede kommunale udgifter, hvorimod hverken sammensætningen af servicen eller dækningsgraden på ældreområdet var påvirket af kommunernes velstandsniveau.

Den store betydning af kommunernes økonomiske velstandsniveau på nogle af de undersøgte policy-områder ændrer imidlertid ikke hovedkonklusionen om, at det kommunalpolitiske råderum kan være begrænset af stærke vælger- og producentinteresser uanset, at kommunerne har stor formel autonomi. Den store betydning af kommunernes velstandsniveau er imidlertid et væsentligt aspekt af det danske kommunestyre, der fortjener en nærmere diskussion. Den tages op i det afsluttende kapitel.

Undersøgelsen af betydningen af de stærke vælger- og producentinteresser for variationen i de kommunale prioriteringer er imidlertid begrænset på to måder. For det første omfatter undersøgelsen ikke den situation, hvor stærke producentinteresser er i konflikt med lige så stærke vælgerinteresser og stiller kommunalpolitikere over for et vanskeligt valg mellem to væsentlige hensyn. For det andet varierer styrken af de vælgermæssige interesser ikke kun på de policy-dimensioner, der er undersøgt her. Nogle kommunale ansvars- og sektorområder er mere populære end andre, hvilket også kunne forventes at have betydning for de kommunalpolitiske udgiftspolitiske prioriteringer. For eksempel nyder ældreområdet større bevågenhed i vælgerbefolkningen end børneområdet, hvilket af samme grund således også kunne tænkes at have betydning for kommunalpolitikernes prioriteringer af de to områder. Begge problemstillinger, der ikke er behandlet her,

da de udvalgte policy-dimensioner går på tværs af de traditionelle opdelinger af de kommunale ansvarsområder, vil imidlertid blive forfulgt nærmere i det næste kapitel, der behandler overgangen fra statslige refusioner til bloktilskud på en række af de store kommunale serviceområder.

VOKSENDE KOMMUNAL AUTONOMI. EFFEKTERNE AF BYRDEFORDELINGS- REFORMEN

Kommunerne og amterne har aldrig selv fuldt ud finansieret deres udgifter. Staten har ydet et tilskud til kommunerne og amterne. Deraf kommer begrebet byrdefordeling. Overordnet set vedrører byrdefordelingen mellem staten og kommunerne/amterne spørgsmålet om, hvor stor en del af kommunernes og amternes udgifter staten dækker. I anden række handler byrdefordelingsspørgsmålet om, hvordan statens tilskud til kommunerne er udformet. Omlægningen af statens tilskud til amterne og kommunerne var sammen med opgaveudlægningerne og inddelingsreformen det tredje store element i kommunalreformen. Ligesom det er tilfældet med den ændrede opgavefordeling, vil det være en tilsnigelse at betegne ændringerne i byrdefordelingen som én reform. På samme måde som opgaveudlægningen har været en successiv proces, så er byrdefordelingen mellem staten, amterne og kommunerne også et forhold, der løbende har ændret sig siden 1970. Ikke desto mindre er der en vis rimelighed i at omtale byrdefordelingsreformen i ental, da ændringerne i det store og hele har haft samme sigte og indhold: Statens tilskud til kommunerne er i stadigt stigende omfang på stadigt flere kommunale serviceområder blevet omlagt fra automatiske refusioner af specifikke udgifter til generelle tilskud, der ikke er afhængig af størrelsen af de kommunale udgifter på de enkelte serviceområder.

De problemer og hensyn, der er knyttet til omlægningen fra refusioner af specifikke kommunale udgifter til generelle tilskud, har været flersidige. Tilskudssystemets konsekvenser for de samlede offentlige udgifter har været en af de væsentligste årsager. Som det udtrykkes i en betænkning om emnet fra perioden forud for kommunalreformen, så var den centrale kritik af refusionsordningerne, „at delingen mellem den besluttende (dvs. kommunerne) og den finansierende myndighed (dvs. staten) rummer en klar risiko for, at de samlede offentlige udgifter bliver større og får en anden sammensætning end ønskeligt“ (Betænkning 471, 1968: 43). Tankegangen bag ræsonnementet var, at refusionerne reducerede kommunernes tilskyndelse til at holde

igen med udgifterne, når staten automatisk refunderede en stor del af udgifterne. På nogle områder, som f.eks. lærerlønningerne, hvor statens refusion var meget høj (85 pct. af udgifterne), kunne det endda være en overskudsforretning for den enkelte kommune at ansætte flere lærere, når væksten i kommunens beskatningsgrundlag også blev medregnet. Omvendt var det altså forestillingen, at hvis refusionerne blev reduceret eller helt fjernet, så ville de kommunale udgifter og dermed de samlede offentlige udgifter være mindre. Det hensyn blev tillagt stor vægt i embedsmandsudvalgets anbefaling til regeringen, der i bløde vendinger foreslog, at „blandt de forholdsregler, der herved kan komme på tale – enkeltvis eller kombineret“ (Betænkning 471, 1968: Bilag 1), var lavere refusioner og anvendelse af generelle tilskud.

Men også muligheden for at føre en mere effektiv konjunkturregulerende politik var en del af rationalet bag omlægningen af tilskudssystemet. Effektiviteten af konjunkturpolitikken blev hæmmet af „store, voksende og ofte vanskeligt beregnelige lovbundne tilskud“, som det bekymret blev udtrykt af embedsmandsudvalget. Deri lå, at et tilskud i form af refusioner indebar, at staten ikke på forhånd kunne vide, hvor stor den kommunale aktivitet og dermed hvor stort det statslige tilskud til kommunerne ville blive. Også det ville en overgang til på forhånd fastlagte, generelle tilskud ændre på.

Selv om det således næppe kan siges at have været hovedmotivet bag omlægningen af statens tilskud, så havde det ikke desto mindre en meget væsentlig betydning for den kommunale autonomi. Ud fra en kommunal selvbestemmelsessynsvinkel er der betydelig forskel på statslige tilskud i form af refusioner og generelle tilskud. Generelle tilskud stiller i sammenligning med refusioner kommunerne langt friere i den kommunale prioriteringsproces.

For det første kan kommunerne ved et generelt tilskud umiddelbart selv afgøre, om tilskuddet helt eller delvist skal anvendes til øgede kommunale udgifter, der ikke skal finansieres af lokalt opkrævede skatter. Det betyder altså også, at kommunerne har mulighed for at anvende tilskuddet til i større eller mindre grad at reducere den lokale skatteopkrævning. I modsætning hertil udløses et statsligt refusionstilskud kun, når kommunerne afholder udgifter på det refusionsbelagte område. Refusioner af de kommunale udgifter giver også kommunerne visse muligheder for at foretage en overordnet prioritering mellem udgifter og lokale skatter. Kommunerne kan f.eks. vælge at anvende hele refusionen til en sænkning af de lokale skatter. Det forudsætter imidlertid, at kommunerne afholder udgifter på det refu-

sionsbelagte udgiftsområde. Generelt er kommunernes mulighed for at anvende refusionstilskuddet til at prioritere mellem kommunale udgifter og skattesænkninger således afhængigt af, hvor store udgifter kommunerne afholder på det refusionsbelagte område. Dermed er den overordnede prioritering mellem kommunale udgifter og lokale skatter ikke i samme grad ubunden, som når tilskuddet ydes som et generelt tilskud.

For det andet kan forskellige refusionssatser også påvirke den kommunale prioritering af forskellige udgiftsområder. Hvis kommunerne blot i en vis udstrækning handler ud fra en vurdering af de konsekvenser, der er for den enkelte kommune selv i form af omkostninger og fordele ved forskellige former for udgifter, vil en højere refusionssats alt andet lige stille et givet udgiftsområde stærkere i den kommunale prioriteringsproces end et udgiftsområde, hvor der er en mindre eller ingen statslig refusion af de kommunale udgifter. De forskellige refusionssatser kan dermed påvirke kommunerne til at sammensætte deres udgifter på en anden måde, end de ellers ville have gjort uden refusion eller ved et tilskud i form af et generelt tilskud.

Set ud fra en statslig styringsvinkel er det imidlertid præcis det forhold, der er den store attraktion ved refusioner frem for generelle tilskud. Refusions-satsen har været anset for at være et effektivt instrument til at påvirke kommunernes indsats på de enkelte kommunale ansvarsområder, således at en høj refusion ville tilskynde kommunerne til en øget kommunal indsats, mens den kommunale aktivitet ville blive svækket på områder med ingen eller begrænset refusion. Ud fra den betragtning reduceres statens mulighed for at påvirke kommunernes dispositioner på de enkelte sektorområder betragteligt ved fjernelsen af refusionerne og overgangen til de generelle tilskud.

På den baggrund er det derfor heller ikke overraskende, at der i særlig grad var modstand mod omlægningen fra refusioner til generelle tilskud på de berørte sektorområder. Sektorministerierne, personaleorganisationer og brugerorganisationer på de enkelte områder frygtede, at „deres“ område ville blive nedprioriteret, når den særlige tilskyndelse, der lå i den statslige refusion på området, ville blive fjernet (Mikkelsen, 1991).

Derimod kan det umiddelbart synes overraskende, at kommunerne og de kommunale organisationer i udgangspunktet var mere tøvende over for forslaget om at omlægge statens tilskud fra refusioner til generelle tilskud (Mikkelsen, 1991), da en udvidelse af den kommunale autonomi almindeligvis ikke er en udvikling, de kommunale organisationer modsætter sig, men kraftigt understøtter. Den kommunale tøven skal imidlertid ses i sammenhæng med den usikkerhed om kommunernes finansiering, forslaget om til-

skudsomlægningen skabte, herunder også spørgsmålet om konsekvenserne for udligningen mellem mere og mindre velstillede kommuner. Også refusionsystemet indebar de facto en udligning mellem økonomisk svagere og økonomisk stærkere kommuner, og tankerne om en fjernelse af refusionsordningerne skabte usikkerhed om det fremtidige tilskud til de enkelte kommuner. Kommunernes Landsforening tog imidlertid snart aktivt del i udformningen af det generelle tilskudssystem, og sammenholdt med den senere indførelse af totalbalanceprincippet, der kompenserede amterne og kommunerne for ændringer i refusions- og opgaveomlægninger, var vejen banet for et effektivt pres fra kommunale organisationer, der er resulteret i, at refusionerne blev fjernet og reduceret på det ene kommunale serviceområde efter det andet (Mikkelsen, 1991).

Det er formålet med dette kapitel at undersøge, hvad den øgede kommunale autonomi, der var en følge af den tilskudsomlægning, der successivt blev gennemført på alle de store kommunale ansvarsområder, har betydet for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer. Mere specifikt er det formålet med undersøgelsen at belyse, om omlægningerne af tilskudssystemet fra refusioner til generelle tilskud rent faktisk betød, at der blev udvist større mådehold med de kommunale udgifter, og om ændringerne i tilskudssystemet også betød en ændret prioritering af de kommunale udgifter. Undersøgelsen omfatter afskaffelsen af den direkte statsrefusion på følgende områder:

1. de kommunale veje (1973)
2. lærerlønningerne (1975)
3. bibliotekerne (1984)
4. børnepasning (1986)
5. plejehjem og hjemmehjælp (1986)

Uanset at undersøgelsen omfatter nogle af de største og betydeligste kommunale serviceområder, så er spørgsmålet ikke alene interessant i en historisk dansk kommunalreformsammenhæng. Forestillingen om, at økonomiske incitament har afgørende betydning for de offentlige myndigheders dispositioner, er rodfæstet. 30 år efter betænkningen om statens refusioner af kommunernes udgifter udtrykkes det på følgende måde af Opgavekommissionen: „Den myndighed, der har kompetencen til at disponere indsatsen på et opgavefelt, skal ikke kunne sende ‘regningen’ for disse dispositioner videre til andre, men skal selv træffe beslutning om finansieringen“ (Betænkning 1366, 1998: 116). Princippet om, at der skal være en sammenhæng

mellem kompetence og økonomisk ansvar, og den økonomiske incitamentstankegang, princippet hviler på, har således ikke alene været afgørende for den ændring af byrdefordelingen mellem staten, amterne og kommunerne, der i kølvandet på kommunalreformen er foretaget på den offentlige sektors største serviceområder. Princippet hænger snævert sammen med forestillingen om, at alle offentlige myndigheder kan være fristet til at „kassetænke“, og at de økonomiske tilskyndelser hertil skal fjernet. Tankegangen kan således også genfindes i det såkaldte neutralitetsprincip om, at finansieringsreglerne ikke må indeholde „utilsigtede incitamenter til – alene ud fra økonomiske overvejelser – at vælge bestemte opgaveløsninger frem for andre“ (Betænkning 1366, 1998: 116). Det var f.eks. baggrunden for, at statsrefusionen af førtidspension blev sat ned fra 100 pct. til 50 pct., så førtidspensionsrefusionen kom på niveau med refusionen af kontanthjælpsudgifterne for at undgå, at kommunerne spekulerede i at tildele de tunge kontanthjælpsklienter førtidspension i stedet for at iværksætte revalideringsforanstaltninger.

Tankegangen kommer ligeledes til udtryk i det såkaldte „samordningsprincip“, der indebærer, at en myndighed ikke må have økonomisk fordel af at overlade problemerne til andre myndigheder (Betænkning 1366, 1998: 117). Samordningsprincippet var f.eks. baggrunden for, at finansieringen af den særlige indsats på børn- og ungeområdet var delt mellem kommunerne og amterne. Ræsonnementet bag den delte finansiering var, at kommunerne ikke skulle spekulere i at nedprioritere den forebyggende indsats og derved vælte udgifterne over på de amtsligt finansierede døgninstitutioner. Samordning, eller mangel på samordning, mellem kommunernes og amternes indsats på pleje- og sygehusområdet over for ældre medborgere har ligeledes været baggrunden for, at det har været diskuteret, at kommunerne skulle betale for ældre, der var færdigbehandlede på sygehusene, men ikke kunne udskrives til en kommunal plejeforanstaltning.

Diskussionen om effekterne af forskellige former for statsligt tilskud til kommunerne er således nært beslægtet med andre, hævdede principper i dansk forvaltningspraksis, hvor økonomiske incitamenter anses for at være afgørende for de offentlige myndigheders dispositioner. På den baggrund kan analysen af omlægningerne af statens tilskud til kommunerne således også tænkes at have en bredere gyldighed for samspillet mellem offentlige myndigheder og den betydning, økonomiske incitamenter har for dette samspil.

Udgangspunktet for analysen er, at den gængse forestilling, der er knæsat gennem årtier i den danske offentlige forvaltningspraksis og -tænkning,

ikke i alle tilfælde og i alle situationer er korrekt. Den umiddelbare baggrund for det forbeholdne udgangspunkt er, at den danske offentlige sektor er vokset ganske kraftigt, også på de områder, der har været omfattet af ændringerne.

Hertil kommer, at den neoklassiske økonomiske teori, som den økonomiske incitamentstankegang bygger på, er blevet udfordret af flere empiriske undersøgelser. Det gælder især den stribe undersøgelser, der har sammenlignet effekten af et øget generelt tilskud med effekten af en kommunal indkomstfremgang (i beskætningsgrundlaget) af samme omfang. Undersøgelserne tyder på, at et generelt tilskud har en større effekt på det kommunale forbrug end en tilsvarende stigning i kommunernes indkomstgrundlag, hvilket ikke passer med de forudsigelser, der kan udledes af den neoklassiske teori. Undersøgelserne indikerer således, at politisk-institutionelle forhold kan være mere afgørende for kommunernes udgiftsdispositioner end de økonomiske incitamenter.

Selv om litteraturen generelt ikke har anfægtet den neoklassiske teoris forudsigelse om, at specifikke refusioner har en stærkere udgiftsfremmende effekt end generelle tilskud, så kunne politisk-institutionelle forhold på tilsvarende vis også have betydning i dette tilfælde. Det er i hvert fald tesen her, at politisk-institutionelle forhold også kunne udligne effekten af de udgiftspolitiske incitamenter, der følger af en overgang fra specifikke refusioner til generelle tilskud, specielt på områder, der er præget af stærke producent- og vælgerinteresser.

Indledningsvis vil den neoklassiske incitamentsteori og diskussionen af teoriens gyldighed blive beskrevet. På den baggrund vil undersøgelsesdesignet blive udformet, og den egentlige undersøgelse af effekterne af tilskudsændringerne blive foretaget. Afslutningsvis diskuteres det, i hvilket omfang tilstedeværelsen af stærke producent- og vælgerinteresser kan bidrage til at forklare den udgiftspolitiske effekt af tilskudsomlægningen på de enkelte områder, herunder også hvilket af de to hensyn der har den største betydning i den kommunalpolitiske prioriteringsproces.

DEN NEOKLASSISKE INCITAMENTSTEORI

Forestillingen om de forskellige tilskudsformers betydning for de kommunale udgifter, der har præget dansk forvaltningstænkning og -praksis i en menneskealder, er i nøje overensstemmelse med den neoklassiske økonomiske teori.

En refusion af en given ydelse og et øget bloktilskud, der svarer til en indkomstfremgang i lokalsamfundet, ændrer i alle tilfælde lokalsamfundets forbrugsmuligheder. Den neoklassiske pointe er imidlertid, at ændringen i budgetbegrænsningen ikke er identisk, og at det alt andet lige vil have forskellige effekter på forbruget af de forskellige offentlige ydelser. Når udgifterne til én ydelse i et vist omfang bliver refunderet, øges forbruget af ydelsen, dels som følge af at lokalsamfundet derved er blevet rigere (en indkomsteffekt), dels som følge af at der sker en (relativ) fortrængning af andre offentlige ydelser, der ikke er refusionsbelagte (en substitutionseffekt). Ved et generelt tilskud eller en generel vækst i indkomsten i lokalsamfundet øges forbruget af en given ydelse også, men væksten er mindre end ved en specifik refusion, fordi der ikke er den ekstra tilskyndelse til at ændre på sammensætningen af ydelserne, der følger af, at den relative pris på ydelserne er konstant ved et generelt tilskud, men ændres ved en refusion.

Den lære, der kan udledes af den neoklassiske teori, er for det første, at generelle tilskud alt andet lige er at foretrække frem for specifikke refusioner, da generelle tilskud ikke forvrider det relative prisforhold mellem de offentlige goder, og derved forøges velfærden mere end de specifikke refusioner. For det andet at en specifik refusion har en stærkere forbrugsfremmende effekt, end et generelt tilskud (eller en lokal indkomstfremgang af tilsvarende størrelse) har.

Det er i særlig grad den neoklassiske forestilling om, at et generelt tilskud har en udgiftsfremmende effekt, der svarer til betydningen af en lokal indkomstfremgang af samme størrelse, der er blevet anfægtet i litteraturen. Mange empiriske undersøgelser har påvist, at generelle tilskud har en stærkere udgiftsforøgende effekt end en vækst i det lokale indkomstgrundlag, der svarer til størrelsen af det generelle tilskud (Melo, 2002). Fænomenet er blevet kaldt en „flypaper effect“ (Fischer, 1982; Gramkhar & Oates, 1996), fordi det generelle tilskud i høj grad opfattes som den lokale myndigheds „egne“ penge, der bruges derefter. Det generelle tilskud sætter sig så at sige som lokale offentlige udgifter som en flue på et fluepapir. Ifølge den neoklassiske teori burde det være ligeegyldigt for den lokale myndigheds dispositioner, om kilden til den lokale indkomststigning var et generelt tilskud eller en stigning i indkomstgrundlaget. Omsat til danske forhold ville det svare til, at når kommunerne beskatter indkomsterne i lokalsamfundet med ca. 20 pct., så ville de også som tommelfingerregel anvende omtrent ca. 20 pct. af det generelle tilskud til forøgede offentlige udgifter og lade de resterende 80 pct. gå videre til borgerne i form af skattelettelser. Fluepapireffekten inde-

bærer altså, at de lokale myndigheder anvender en andel af det generelle tilskud til offentlige udgifter, der er meget højere end beskatningen af de lokale indkomster. „Money sticks where it hits“, som det udtrykkes (Melo, 2002).

Der har været lanceret flere forskellige forklaringer på fluepapireffekten (se Bailey & Connolly, 1998 for en oversigt), men hovedforklaringen er, at de lokale politikere, embedsmænd og lokalt offentligt ansatte grundlæggende anses for at nære et ønske om at bruge flere penge, end borgerne er villige til at betale i skat, og at der ved et generelt tilskud er bedre mulighed for i det skjulte at øge de offentlige udgifter end der er ved en lokal indkomstfremgang. Det hænger sammen med, at borgerne vil have sværere ved at gennemskue, at den lokale myndighed har fået et generelt tilskud, der kunne omsættes i en skattenedsættelse. I den situation kan den lokale myndighed komme af sted med at anvende størsteparten af tilskuddet til øgede offentlige udgifter. En forøgelse af udgifterne af samme omfang, der alene skulle finansieres ved en beskatning af indkomsterne, ville kræve, at skattesatsen blev sat i vejret, hvilket borgerne ville bemærke, også selv om indkomsterne var vokset i samme omfang som det generelle tilskud.

Fluepapireffekten har været anvendt som forklaring på, at der i praksis har vist sig at være forskel på effekten af et generelt tilskud og en lokal indkomstfremgang, der ikke er i overensstemmelse med den neoklassiske teori. Derimod er den anden del af den neoklassiske teoris forudsigelser om de forskellige effekter af et generelt tilskud og en specifik refusion af udgifterne på et givet område ikke i samme grad blevet udfordret i litteraturen. Hovedindtrykket er, at forestillingen om, at specifikke refusioner har en stærkere udgiftsforøgende effekt end et generelt tilskud, står således generelt til troende (se f.eks. Oulasvirta, 1997; Gustafsson, Kjulin & Schwarz, 2002).

Der kan på den ene side godt være en vis logik i, at den neoklassiske teori holder, når effekten af specifikke refusioner sammenlignes med effekten af generelle tilskud, men på grund af fluepapireffekten ikke holder, når det gælder effekten af generelle tilskud i sammenligning med en lokal indkomstfremgang. Forskellen på de to situationer er, at fluepapireffekten i nogen grad er baseret på, at vælgerne har bedre mulighed for at forholde sig til en skattestigning end en mulig skattereduktion, der ikke bliver effektuel (en fiskal illusion). Derimod er forholdet til vælgerne ikke i samme grad relevant, når det gælder effekterne af specifikke refusioner og generelle tilskud, der i højere grad kan siges at påvirke de interne forhold i den lokale myndighed, hvor de berørte politikere og embedsmænd næppe er underlagt

samme fiskale illusioner. Der kan derfor fortsat være grund til at antage, at det alt andet lige vil svække et sektorområdes mulighed for at opretholde og udbygge ressourceforbruget, hvis den specifikke refusion af området falder væk og erstattes af et generelt tilskud. Et sektorområde, hvor refusionen er bortfaldet, vil alt andet lige stå svagere i prioriteringsprocessen internt i den lokale myndighed, når en del af udgifterne ikke længere dækkes af staten, men skal findes i konkurrence med de øvrige sektorområder.

På den anden side er fluepapirforklaringen på de forskellige effekter af et generelt tilskud og en lokal indkomstfremgang baseret på en opfattelse af politikere og specielt offentligt ansatte som nogen, der ønsker vækst i offentlige udgifter (i hvert fald på det område, de beskæftiger sig med eller er ansat på), hvilket er en mere generel forklaring på den offentlige sektors udgiftspolitik og udgiftsvækst. På den baggrund kunne det hævdes, at det ville være mærkværdigt, hvis den udgiftspolitiske dynamik, der ligger i fluepapireffekten, ikke også gjorde sig gældende, når det gælder effekten af et generelt tilskud i sammenligning med effekten af en specifik refusion, når de politikere og offentligt ansatte, der er berørt af omlægningen af det statslige tilskud, i alle tilfælde anses for forsvarere af ressourceforbruget på det område, de er interesseret i eller ansat på. Ud fra den betragtning kunne det således forventes, at det sektorområde, der ikke længere bliver specifikt refunderet, vil argumentere for, at en del af det nye generelle tilskud, svarende til størrelsen af den tidligere refusion, skal føres tilbage til det berørte sektorområde. Det kunne i særlig grad forventes at være tilfældet i forbindelse med de danske tilskudsomlægninger, hvor udgangspunktet har været, at statens samlede tilskud til kommunerne ikke skulle reduceres som følge af omlægningen af tilskuddet fra refusion til generelle tilskud.

Under alle omstændigheder kan det forventes, at en omlægning af det statslige tilskud fra en specifik refusion af udgifterne til et generelt tilskud fører til, at politikere og offentligt ansatte på de berørte områder vil arbejde for, at udgifterne ikke reduceres som følge af omlægningen af det statslige tilskud. I tråd med den logik, der ligger bag fluepapireffekten, kan udfaldet af den lokale udgiftspolitiske proces forventes at være afhængig af en række politisk-institutionelle forhold, hvor omlægningen af tilskuddet fra specifik refusion til generelt tilskud er en blandt flere relevante faktorer. Den generelle hypotese er således, at det område, hvor den specifikke refusion er bortfaldet, vil stå svagere i den lokale udgiftspolitiske prioriteringsproces, men at der kan være mere eller mindre sektorspecifikke politisk-institutionelle forhold, der helt eller delvist kan kompensere for dette forhold.

I tråd med den logik, der ligger bag fluepapireffekten, kunne det således for det første forventes, at løntunge lokale serviceområder, hvor ydelserne leveres af velorganiserede offentlige personalegrupper, vil have stærke tilskyndelser og gode muligheder for at undgå, at en overgang fra refusion til generelle tilskud også betyder, at ressourceforbruget reduceres, ikke mindst fordi en reduktion af ressourceforbruget på løntunge områder med stor sandsynlighed kan medføre en reduktion af personalestaben.

Det kunne for det andet forventes, at serviceområder, der er populære i befolkningen, også vil have gode muligheder for at undgå en reduktion af ressourceforbruget i forbindelse med et bortfald af den specifikke refusion af en del af udgifterne på området. Den grundlæggende logik i ræsonnementet er, at de lokale politikere har stærkere vælgermæssige tilskyndelser til at opretholde serviceniveauet på populære områder end dér, hvor borgerne (vælgerne) ikke i samme grad sætter pris på den lokale service.

Om end producent- og vælgerinteresserne som udgangspunkt forventes at være afgørende for kommunernes udgiftspolitiske prioriteringer, så kan der være andre faktorer, der kan have betydning, og som der under alle omstændigheder er behov for at tage højde for. Den politiske sammensætning af de lokale myndigheder kunne også have betydning for, om en tilskudsomlægning får konsekvenser for ressourceforbruget. Tankegangen er, at hvis det lokalpolitiske styre har stærke ideologiske præferencer på et givet serviceområde, så vil det også have en stærkere tilskyndelse til at ignorere det udgiftspolitiske signal, der ligger i omlægningen af statstilskuddet. Såvel begrænsninger i det økonomiske råderum som udviklingen i antallet af brugere og klienter på et givet område kan ligeledes tænkes at influere på betydningen af en tilskudsomlægning. En økonomisk presset kommune kunne i højere grad end en velstillet kommune se sig nødsaget til at reducere ressourceforbruget på et område, hvor statsrefusionen er faldet bort. Tilsvarende kan en vækst (eller et fald) i antallet af brugere og klienter gøre det vanskeligere (eller lettere) for den lokale myndighed at reducere udgifterne på et serviceområde, uanset at den specifikke refusion af udgifterne er faldet væk. Uanset de politisk-institutionelle forhold kunne omlægningen af det statslige tilskud også forventes at have større betydning på områder, hvor der er nærliggende muligheder for at erstatte ydelsen med andre typer af service, der er billigere, men tjener samme formål.

De politisk-institutionelle forholds betydning for effekten af omlægningen af det statslige tilskud undersøges nærmere nedenfor. Nogle af hypoteserne er det alene muligt at undersøge på et aggregeret niveau, hvor udgifts-

udviklingen efter tilskudsomlægningen undersøges for kommunerne under ét. I andre tilfælde tillader de tilgængelige data også, at hypoteserne undersøges for de enkelte kommuner. Inden da er det imidlertid afgørende at få fastlagt, hvordan effekten af omlægningen i det hele taget kan måles.

UNDERSØGELSESDSIGN OG METODISKE OVERVEJELSER

Det første væsentlige spørgsmål i forbindelse med vurderingen af den udgiftspolitiske effekt af tilskudsomlægningen er at fastlægge, hvordan den udgiftspolitiske effekt skal gøres op. Den første mulighed er at se på, om det samlede ressourceforbrug er vokset eller faldet på det område, hvor refusionen er bortfaldet. Problemet med at gøre effekten op på den måde er, at der ikke tages højde for, at omlægningerne af de statslige tilskud sker i en lokal offentlig sektor, der generelt har været i vækst. I den situation vil det i mange tilfælde trods alt næppe kunne forventes, at omlægningerne af det statslige tilskud ville have en så radikal betydning for kommunernes udgiftspolitiske dispositioner, at udgifterne ligefrem falder. En sådan målestok vil samtidig begrænse chancen for, at den neoklassiske tese vil vise sig rigtig.

Det er mere sandsynligt, at tilskudsomlægningen kan have en moderat effekt. Enten ved at væksten i udgifterne på udgiftsområdet, hvor refusionen er faldet bort, er mindre efter end før omlægningen af tilskuddet. Eller ved at væksten på det udgiftsområde, der er direkte berørt af tilskudsændringen, er mindre end væksten på de øvrige kommunale udgiftsområder. Det vil svare til, at effekten af tilskudsomlægningen viser sig ved, at det berørte udgiftsområdes andel af de samlede kommunale udgifter falder. Alt andet lige vil begge disse relative mål for udgiftsudviklingen betyde, at der er større muligheder for at påvise en effekt af tilskudsomlægningen, der er i overensstemmelse med den neoklassiske teori.

Der kan imidlertid være en udvikling i antallet af brugere, der gør, at effekten af omlægningen ikke vil vise sig, selv i de for den neoklassiske teori mest favorable opgørelsesmetoder. Det kunne især tænkes at gøre sig gældende på de områder, som f.eks. skoleområdet, hvor kommunerne har en pligt til at yde servicen til alle i den relevante målgruppe. I de tilfælde kan effekten også opgøres ved en sammenligning af udviklingen i udgiften pr. bruger før og efter tilskudsomlægningen. På andre områder, som f.eks. børnepasnings- og ældreområdet, har kommunerne større frihed til at fastsætte kriterier for, hvem der skal nyde godt af den kommunale service. I de tilfæl-

de kan effekten af tilskudsomlægningen tillige opgøres ved en sammenligning af udviklingen i dækningsgraden før og efter ændringen af refusions-systemet.

Der er således en del muligheder for at opgøre effekten af en tilskudsomlægning for kommunernes udgiftspolitiske dispositioner, hvor der må forventes at være varierende muligheder for, at effekten af ændringen vil vise sig. Alle opgørelsesmetoderne vil nedenfor blive taget i anvendelse med det sigte at give den neoklassiske udgangshypotese om, at tilskudsomlægningen har en effekt på de kommunale dispositioner, de maksimale muligheder for at slå igennem.

Samme udgangspunkt har ligget til grund for overvejelsen om længden af den tidsperiode, vurderingen af effekten skal baseres på. Ideelt set ville en vurdering af effekten af omlægningen af det statslige tilskud fordre, at det var den eneste ændring af kommunernes vilkår og derfor ville være den eneste mulige kilde til eventuelle ændringer af kommunernes udgiftsadfærd. Det er selvsagt ikke tilfældet.

Kadencen i omlægningerne af statens tilskud til kommunerne gør imidlertid, at det med en vis rimelighed inden for en kortere årrække er muligt at vurdere den udgiftspolitiske effekt ved en sammenligning af situationen før og efter omlægningen. Hvis perioder af et til to år før sammenlignes med en tilsvarende periode efter omlægningen, så vil de successive ændringer i tilskudsforholdene på de enkelte områder og vurderingen af omlægningens effekter ikke tidsmæssigt overlapse hinanden. Det betyder naturligvis ikke, at alt andet så er lige, men det hjælper på det. Ulempen er imidlertid, at en længerevarende omstilling af udgiftsprioriteringer som følge af tilskudsreformerne, ikke vil blive opfanget. På den anden side kan der også argumenteres for, at et vurderingsgrundlag på en relativt kort periode før og efter ændringen vil indebære, at den neoklassiske hypotese om, at tilskudsændringen har betydning for kommunernes udgiftsdispositioner, får bedre muligheder for at vise sig at være rigtig. De kortsigtede tilskyndelser til at „hamstre“ og fremskynde og afholde ekstraordinære udgifter, eventuelt via kreative omposteringer, i perioden umiddelbart op til afskaffelsen af refusionsordningen, vil også blive taget til indtægt for, at omlægningen har haft en betydning for kommunernes udgiftsdispositioner, selv om den effekt vel meget vel kan vise sig at være af begrænset varighed og betydning.

EFFEKTERNE AF OMLÆGNINGERNE AF STATENS TILSKUD TIL KOMMUNERNE

VEJVÆSENET

Den første større omlægning af statens tilskud til kommunerne efter inddelingsreformen i 1970 vedrører vejvæsenet, hvor den særlige vejrefusion bliver afskaffet med virkning fra finansåret 1972/73.

En indikation på, at der var en effekt af afskaffelsen af vejrefusionen, er, at der er et direkte fald i de samlede kommunale bruttodriftsudgifter samme år, som refusionen bortfalder. Reduktionen af udgifterne betyder også, at vejvæsenets andel af de samlede kommunale udgifter falder fra 6,9 pct. til 5,9 pct. Året efter afskaffelsen af vejrefusionen vokser udgifterne igen, men de samlede udgifter ligger fortsat under niveauet fra før refusionsomlægningen.

Vejområdet anses traditionelt for at være et særligt konjunkturfølsomt offentligt udgiftsområde. Det kunne på den baggrund hævdes, at en relativt kort periode, specielt en periode, hvor omlægningen af statens tilskud falder sammen med en begyndende økonomisk krise, ikke er velegnet til at vurdere effekten af refusionsændringer. Ud fra den tankegang kunne reduktionen af vejudgifterne i nok så høj grad skyldes konjunkturtilbageslaget som omlægningen af statens tilskud.

Det kan imidlertid diskuteres, hvor vægtigt argumentet om vejenes særlige konjunkturfølsomhed er. For det første er det ikke åbenbart, at kommunerne tager egentlige konjunkturpolitiske hensyn i deres udgiftspolitiske dispositioner. Det er således et af de klassiske dogmer i *public finance*-litteraturen, at konjunkturpolitikken er statens ansvar, hvorimod kommunerne stort set forventes at bruge de penge, der er i kassen. Det vil sige, at det kommunale forbrug har en tendens til at vokse i højkonjunkturer og falde i lavkonjunkturer, hvilket er det stik modsatte af konjunkturpolitik (Hansen &

TABEL 3.1.

De udgiftspolitiske effekter (bruttodriftsudgifter, faste 1970-priser) af afskaffelsen af vejrefusionen i 1972/73. Alle kommuner under ét

	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74
Udgifter til vejvæsenet (mio.kr.)	863	878	758	848
Vækst i udgifter (pct.)	-	1,7	-13,7	11,9
Andel af totale udgifter (pct.)	8,0	6,9	5,9	5,3

Kilde: Danmarks Statistik.

Perloff, 1944). Det ændrer imidlertid ikke på, at kommunerne kan være nødsaget til at reducere udgifterne i lavkonjunkturer. Men hvorfor det i kommunerne i særlig grad skulle gå ud over vejområdet, er der ikke nogen særlig konjunkturpolitisk grund til, da slet ikke hvis kommunerne ikke eller kun i begrænset omfang fører konjunkturpolitik.

For det andet ville det konjunkturpolitiske argument indebære, at vejudgifterne i særlig grad skulle vokse, når konjunkturerne bedredes. Det er heller ikke tilfældet. Vejudgifternes andel af de samlede kommunale udgifter fortsætter kontinuert med at falde efter 1973/74, således at de ti år efter omlægningen af statens tilskud er nede på en andel på 3,1 pct.

FOLKESKOLEN

Den næste større omlægning af statens tilskud af kommunerne er afskaffelsen af refusionen af kommunernes folkeskoleudgifter. Refusionen var udformet som en specifik refusion af kommunernes udgifter til lærerlønninger, hvorimod de øvrige udgifter til folkeskolen ikke blev refunderet. Afskaffelsen af lærerlønrefusionen skete i to trin. I første omgang blev refusionsprocenten nedsat fra 85 pct. til 65 pct. for så at blive helt afskaffet fra og med finansåret 1975/76.

Ser man isoleret på udviklingen i kommunernes udgifter til lærerlønninger, tyder det ikke på, at afskaffelsen af lærerlønrefusionen i 1975/76 havde nogen umiddelbar udgiftsdæmpende effekt. Tværtimod vokser udgifter til lærerlønninger mere, efter at den særlige refusion er afskaffet end i årene umiddelbart før 1975/76. Det gælder uanset, om man ser på de samlede lærerlønninger eller udviklingen i den gennemsnitlige lærerløn pr. elev. Den stort set parallelle udvikling i de samlede udgifter og udgifterne pr. elev skyldes, at elevtallet er relativt stabilt i denne periode. Derimod er der en tendens til, at lærerlønningerne udgør en faldende andel af de samlede kommunale udgifter. Den tendens kan imidlertid ikke siges at blive forstærket af refusionsomlægningen, idet faldet i lærerlønningernes andel af de samlede udgifter er kraftigere umiddelbart op til refusionsomlægningen.

I og med statens tilskud til kommunernes folkeskoleudgifter var en specifik refusion af lærerlønningerne, mens de øvrige udgifter til folkeskolen ikke blev refunderet, kunne det forventes, at lærerlønningerne ville komme til at stå svagere i den udgiftspolitiske prioriteringsproces internt i folkeskolen. Det viser sig også at være tilfældet i det første år efter refusionsomlægningen, hvilket fremgår af, at de samlede udgifter til folkeskolen vokser

TABEL 3.2.

De udgiftspolitiske effekter (bruttodriftsudgifter, faste 1970-priser) af afskaffelsen af lærerlønsrefusionen. Alle kommuner under ét

	1973/74	1974/75	1975/76	1977
Lærerløen (mio.kr.)	2146	2329	2600	2926
Vækst i lærerløen (pct.)	-	8,6	11,6	12,5
Andel af totale udgifter (pct.)	17,0	16,3	16,0	15,5
Udgifter til Folkeskolen (mio.kr.)	3204	3486	4075	4222
Vækst i udgifter (pct.)	-	8,8	16,9	3,6
Andel af totale udgifter (pct.)	25,4	24,4	25,1	22,4
Lærerløen i pct. udgifter til Folkeskolen	67,0	66,8	63,8	69,3
Elevtal	746.448	757.010	757.369	753.565
Lærerløen pr. elev	2875	3077	3433	3883
Vækst i lærerløen pr. elev (pct.)	-	7,0	11,6	13,1
Udgifter pr. elev	4292	4605	5381	5603
Vækst i udgifter pr. elev (pct.)	-	7,3	16,9	4,1

Kilde: som tabel 3.1.

mere end lærerlønningerne, og lærerlønsandelen falder derfor i 1975/76. Det er imidlertid et korterevarende fænomen. Allerede året efter er væksten i lærerlønningerne betydeligt højere end væksten i de samlede kommunale folkeskoleudgifter, hvilket tillige betyder, at lærerlønningernes andel af de samlede udgifter i 1977 overstiger niveauet fra før refusionsomlægningen.

Tendensen på landsplan til, at refusionsomlægningen ikke har nogen udgiftsdæmpende betydning for udviklingen i udgifterne til lærerlønninger og de samlede folkeskoleudgifter, genfindes i betydeligt omfang i de enkelte kommuner. Det gælder i særlig grad, hvis man ser på udviklingen i udgifterne fra 1974/75 til 1975/76, hvor refusionen falder væk. Der er således ingen kommuner, hvor de samlede udgifter til folkeskolen er lavere i 1975/76 end i 1974/75, og kun i to af kommunerne er udgiften pr. elev lavere i 1975/76 end i 1977.

Hvis man sammenholder væksten i udgifterne fra 1973/74 til 1974/75 med væksten i udgifterne fra 1975/76 til 1977, er der kun i et mindretal af kommunerne en tendens til, at væksten i udgifterne reduceres efter refusionsomlægningen. I 46 pct. af kommunerne er væksten i de samlede udgifter lavere efter refusionsomlægningen, og i 39 pct. af kommunerne er det samme tilfældet, hvis man ser på udviklingen i udgifterne pr. elev.

Som drøftet ovenfor kunne man forestille sig, at tilbøjeligheden til at tilpasse udgifterne efter refusionsomlægningen var betinget af de politisk-økonomiske omstændigheder i den enkelte kommune. Det kunne også forventes, at kommuner med et voksende elevtal i højere grad end kommuner, hvor elevtallet var vigende, ville føle sig nødsaget til at reducere væksten i udgifterne, når den specifikke refusion af folkeskoleudgifterne faldt væk. På samme måde kunne man forestille sig, at velstillede kommuner ville reagere anderledes end mindre velstillede kommuner, ligesom der kunne være en ideologisk betinget forskel på kommunernes udgiftspolitiske reaktion på refusionsomlægningen.

Det viser sig imidlertid i det store og hele ikke at være tilfældet. Andelen af kommuner, hvor væksten i de samlede udgifter fra 1975/76 til 1977 er mindre end væksten fra 1973/74 til 1974/75, er den samme uanset, om der ses på kommuner med en vækst eller et fald i elevtallet, og uanset om der er tale om mere eller mindre velstillede kommuner. I halvdelen af både de rige og de fattige kommuner aftager væksten efter refusionsomlægningen, og det samme er tilfældet i både kommuner med vækst og fald i elevtallet. Samtidig er der en vis, men dog ikke overvældende partipolitisk betinget forskel på det udgiftspolitiske reaktionsmønster. I 39 pct. af de socialdemokratiske styrede og i 53 pct. af de borgerligt ledede kommuner kan der konstateres en reduceret vækst i de samlede folkeskoleudgifter efter refusionsomlægningen.

Der kunne være en indbyrdes sammenhæng mellem de politisk-økonomiske faktorer, der gjorde, at de bivariate sammenhænge gav et misvisende billede. Det er, som det fremgår af tabel 3.3, ikke i udpræget grad tilfældet, hvis der ses bort fra de tilfælde, hvor der er ganske få observationer (velstillede borgerlige kommuner med faldende elevtal). I både de mindre

TABEL 3.3.

Andel af kommuner (i pct.), hvor væksten i folkeskoleudgifterne aftager efter refusionsomlægningen (absolut antal kommuner i parentes)

		SOCIALDEMOKRATISKE	BORGERLIGE
Fattige	Fald i elevtal	53 (17)	59 (60)
	Vækst i elevtal	29 (17)	50 (58)
Rige	Fald i elevtal	27 (22)	100 (5)
	Vækst i elevtal	47 (19)	54 (35)

Kilder: som tabel 3.1.

TABEL 3.4.

Regressionsanalyse af væksten i folkeskoleudgifterne (std. betakoefficient) for alle kommuner under ét og alene de partipolitiske højborgere

	ALLE KOMMUNER	HØJBORGE
Partipolitik ¹⁾	-0,06	-0,10
Velstand	-0,06	-0,16
Elevtal	-0,08	0,06

1. Socialdemokratiske kommuner er kodet som 0, og borgerlige som 1. Det betyder, at en negativ (positiv) sammenhæng angiver, at væksten aftager mere (mindre) i borgerlige kommuner end i socialdemokratiske kommuner.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

Kilde: Danmarks Statistik og Kommunal Årbog (de partipolitiske forhold).

velstillede socialdemokratiske og de mindre velstillede borgerlige kommuner med et faldende elevtal er der en aftagende vækst i folkeskoleudgifterne i ca. halvdelen af kommunerne. Det samme gør sig gældende i både de velstillede socialdemokratiske og borgerlige kommuner, hvor der er en vækst i elevtallet. Den svage tendens til, at de socialdemokratiske kommuner samlet set i mindre grad end de borgerlige kommuner reducerer væksten i folkeskoleudgifterne, skyldes, at både de mindre velstillede socialdemokratiske kommuner med en vækst i elevtallet og de velstillede socialdemokratiske kommuner med faldende elevtal, er mindre tilbøjelige til at reducere væksten i udgifterne end de borgerlige kommuner, der er i samme situation.

Regressionsanalysen af sammenhængen mellem væksten i folkeskoleudgifterne efter refusionsomlægningen og de politiske, demografiske og økonomiske forhold i kommunerne (tabel 3.4) ændrer ikke billedet af, at der i alle tilfælde er tale om svage sammenhænge. Ingen af sammenhænge er signifikante, hverken når alle kommunerne analyseres under ét, eller når de politiske højborgere undersøges alene.

Konklusionen ændrer sig ikke synderligt, når man i stedet ser på udviklingen i udgifterne pr. elev. Der er ikke en entydig forskel på andelen af rige og fattige kommuner, der reducerer væksten i udgifterne. Andelen af kommuner med vækst og fald i elevtallet, der reducerer udgifterne pr. elev, er heller ikke markant og entydig. Endelig er der kun en svag tendens til, at de socialdemokratiske kommuner i mindre grad end de borgerlige reducerer udgiftsvæksten, hvilket især skyldes, at de velstående socialdemokratiske kommuner, hvor elevtallet er faldende, er mindre tilbøjelige til at reducere udgiften

TABEL 3.5.

Andel af kommuner (i pct.), hvor væksten i folkeskoleudgifterne pr. elev aftager efter refusionsomlægningen (absolut antal kommuner i parentes)

		SOCIALDEMOKRATISKE	BORGERLIGE
Fattige	Fald i elevtal	41 (17)	37 (60)
	Vækst i elevtal	35 (17)	47 (58)
Rige	Fald i elevtal	27 (22)	67 (6)
	Vækst i elevtal	47 (19)	54 (35)

Kilder: som tabel 3.1.

TABEL 3.6.

Regressionsanalyse af væksten i folkeskoleudgifterne pr. elev (std. betakoefficient) for alle kommuner under ét og alene de partipolitiske højborge

	ALLE KOMMUNER	HØJBORGE
Partipolitik	0,04	-0,10
Velstand	0,16*	-0,16
Elevtal	-0,11	0,06

Noter og kilder: som tabel 3.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

pr. elev. Som det fremgår af regressionsanalysen (tabel 3.6), er det en forskel, der kun slår igennem i de partipolitiske højborge. Det eneste væsentlige resultat af regressionsanalysen er, at velstandsniveauet samlet set viser sig at have en vis, positiv betydning for væksten i udgifterne.

BIBLIOTEKERNE

Biblioteksområdet hører ligesom vejvæsenet til et af de mindre kommunale udgiftsområder. Biblioteksrefusionen, der udgjorde godt 20 pct. af de kommunale biblioteksudgifter, blev afskaffet med virkning fra 1984.

En indikation på, at der var en effekt af afskaffelsen af biblioteksrefusionen, er, at samme år, som refusionen bortfalder, er der et direkte fald i de

samlede kommunale bruttodriftsudgifter til bibliotekerne. Året efter afskaffelsen af biblioteksrefusionen vokser udgifterne igen, men de samlede udgifter ligger fortsat under niveauet fra før refusionsomlægningen. Stigningen i udgifterne fra 1984 til 1985 er imidlertid af begrænset omfang, og bibliotekernes andel af de samlede kommunale udgifter falder fra 1,7 pct. til 1,6 pct. Der kan argumenteres for, at biblioteksområdets beskedne andel af de samlede kommunale udgifter gør det vanskeligt at vurdere effekten af refusionsomlægningen med udgangspunkt i områdets relative andel af de samlede kommunale udgifter på kort sigt. Selv udgiftsstigninger eller fald, der ud fra biblioteksområdets samlede udgiftsniveau er betydelige, vil sjældent have nogen nævneværdig effekt på bibliotekernes andel af de samlede kommunale udgifter, medmindre der er en længerevarende tendens til stigning eller fald i udgifterne. Derfor kan der på biblioteksområdet være grund til i særlig grad at vurdere effekten af refusionsomlægningen med udgangspunkt i den isolerede udvikling i udgifterne på området eller på baggrund af udviklingen af biblioteksområdets andel af de kommunale udgifter i et lidt længere tidsperspektiv. I begge tilfælde havde refusionsomlægningen negativ betydning for biblioteksområdet. Udgifterne til bibliotekerne stagnerer efter refusionsomlægningen, således at de fem år efter omlægningen er knap ti pct. lavere i faste priser end i årene umiddelbart før skiftet i 1984. Stagnationen i udgifterne får også den konsekvens, at biblioteksudgifternes andel af de samlede kommunale udgifter i 1989 er faldet til 1,5 pct.

Det umiddelbare direkte fald i de samlede udgifter til biblioteksområdet efter refusionsomlægningen i 1984 kan også genfindes i de fleste kommuner. I ca. to tredjedele af kommunerne er biblioteksudgifterne i 1984 lavere end i 1983. Der er derimod ikke noget markant politisk-økonomisk mønster i gruppen af kommuner med faldende udgifter. Biblioteksudgifterne falder i

TABEL 3.7.

De udgiftspolitiske effekter (bruttodriftsudgifter, faste 1980-priser) af afskaffelsen af biblioteksrefusionen i 1984. Alle kommuner under ét

	1982	1983	1984	1985
Udgifter til bibliotekerne (mio.kr.)	1073	1053	1024	1041
Vækst i udgifter (pct.)	-	-2	-3	2
Andel af totale udgifter (pct.)	1,7	1,7	1,7	1,6

Kilde: som tabel 3.1.

TABEL 3.8.

Andel af kommuner (pct.) med umiddelbart faldende biblioteksudgifter (absolut antal kommuner i parentes)

	SOCIALDEMOKRATISKE	BORGERLIGE
Fattige	69 (32)	65 (122)
Rige	83 (42)	73 (41)

Kilde: som tabel 3.1.

77 pct. af de socialdemokratiske og i 69 pct. af de borgerligt styrede kommuner. Der er heller ikke den store forskel på mere og mindre velstående kommuner, idet udgifterne falder i 77 pct. af de rige og i 66 pct. af de kommuner, der ligger under det gennemsnitlige velstandsniveau. Som det fremgår af tabel 3.8, ændres konklusionen ikke, når der foretages en gensidig kontrol af faktorernes betydning. Der er fortsat en tendens til, at det især er i de socialdemokratiske styrede og de mest velstående kommuner, at biblioteksudgifterne falder efter refusionsomlægningen. For så vidt angår de økonomiske forholds betydning, fremgår det af regressionsanalysen (tabel 3.9), at tendensen til, at det er de rigeste kommuner, der reducerer biblioteksudgifterne, er begrænset til de partipolitiske højborge. Ligesom det var tilfældet for folkeskoleudgifterne, har partipolitik imidlertid heller ikke nogen markant større betydning i højborgene, end hvad der er tilfældet, når alle kommunerne analyseres under ét.

TABEL 3.9.

Regressionsanalyse af væksten i biblioteksudgifterne (std. betakoefficient) for alle kommuner under ét og alene de partipolitiske højborge

	ALLE KOMMUNER	HØJBORGE
Partipolitik	0,06	0,09
Velstand	0,03	-0,27**

Noter og kilder: som tabel 3.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

BØRNEPASNING

I 1987 afskaffes den specifikke refusion af kommunernes udgifter til dagpleje og daginstitutioner til børn, der udgjorde 50 pct. af kommunernes udgifter. Dagpleje- og daginstitutionsområdet er og var karakteriseret ved, at der er

TABEL 3.10.

De udgiftspolitiske effekter (brutto- og nettodriftsudgifter, faste 1980-priser) af afskaffelsen af refusionen af dagpleje og daginstitutioner for børn i 1987. Alle kommuner under ét

	1985	1986	1987	1988
Bruttodriftsudgifter (mio.kr)	6512	6774	7136	7396
Vækst (pct.)	-	4,0	5,4	3,6
Andel af samlede udgifter (pct.)	10,7	10,8	10,8	10,6
Driftsindtægter (mio.kr)	1785	1880	1982	2102
Vækst (pct.)	-	5,3	5,5	6,1
Driftsindtægter andel af udgifter (pct.)	27,4	27,7	27,7	28,4
Nettodriftsudgifter (mio.kr)	4727	4894	5154	5294
Vækst (pct.)	-	3,5	5,3	2,7
Andel af samlede udgifter (pct.)	7,5	7,8	7,8	7,7
Bruttodriftsudgifter pr. barn	27.923	28.427	29.002	29.529
Vækst (pct.)	-	1,8	2,0	1,8
Nettodriftsudgifter pr. barn	20.270	20.539	20.946	21.135
Vækst (pct.)	-	1,3	2,0	0,9
Antal børn i målgruppen	380.429	377.367	377.499	383.019
Antal passede børn	207.728	217.193	224.022	230.611
Dækningsgrad	54,6	57,6	59,3	60,2
Antal dagplejepladser	57.964	63.246	65.759	65.512
Antal institutionspladser	149.764	153.947	158.263	165.099
Institutionsandel	72,1	70,9	70,6	71,2

Kilde: som tabel 3.1.

en forholdsvis høj brugerbetaling på området. Derfor kan udgiftsudviklingen, og dermed også de udgiftspolitiske konsekvenser af refusionsomlægningen, i princippet både vurderes med udgangspunkt i bruttoudgifterne (før fradrag af brugerbetalingen) og nettoudgifterne (efter fradrag af brugerbetalingen).

I praksis gør det imidlertid ikke den store forskel, om de udgiftspolitiske konsekvenser af refusionsomlægningen vurderes med udgangspunkt i udviklingen i brutto- eller nettoudgifterne. I begge tilfælde viser refusionsomlægningen i 1987 sig ikke at have nogen synderlig udgiftsdæmpende betydning. Umiddelbart efter refusionsomlægningen er der endda en stærkere vækst i udgifterne, mens der er en vis tendens til en afdæmpning i væksten i udgifterne i det andet år efter omlægningen. Samme tendens, om end

på et lidt lavere niveau, gør sig gældende for udviklingen i udgifterne pr. barn, dvs. når der tages højde for udviklingen i antallet af børn, der er omfattet af de kommunale pasningsordninger. Den lavere vækst i udgifterne pr. barn end i de samlede udgifter til børnepasning afspejler, at antallet af passede børn vokser i perioden. Også når det gælder andelen af de samlede kommunale udgifter, der går til dagpleje og børnepasning, er der en tendens til et beskedent fald i det andet år efter refusionsomlægningen, mens der ikke er nogen umiddelbar effekt af omlægningen, hvad enten det gøres op som netto- eller bruttoudgifternes andel af de samlede kommunale udgifter.

I det store og hele har finansieringsomlægningen altså ikke nogen umiddelbar udgiftsdæmpende effekt, snarere tværtimod, og der er kun en svag tendens til en afdæmpning i udgifterne i det andet år efter bortfaldet af den specifikke refusion på området. Det ændrer overordnet set ikke meget på konklusionen, om den udgiftspolitiske betydning af bortfaldet af refusionsordningen vurderes med udgangspunkt i den ene eller den anden udgiftspolitiske indikator. Alligevel er det værd at bemærke, at der er en vis divergens i udviklingen i brutto- og nettodriftsudgifterne. Der er således en tendens til, at afdæmpningen af væksten i udgifterne i det andet år efter refusionsomlægningen er kraftigere for nettodriftsudgifterne end for bruttodriftsudgifterne. Det hænger selvsagt sammen med, at væksten i brugerbetalingen har været stærkere end væksten i de samlede udgifter, hvilket betyder, at brugerbetalingsandelen vokser. Kommunerne har samlet set altså til en vis grad søgt at afbøde det udgiftspres, der følger af en vækst i antallet af passede børn, ved at øge brugerbetalingen snarere end ved at reducere væksten i udgiften ved at passe det enkelte barn. Det interessante i denne sammenhæng er, at den tendens i nogen grad forstærkes af refusionsomlægningen.

Derimod er der ikke nogen udpræget tendens til, at kommunerne samlet set søger at afbøde det stigende udgiftspres ved at ændre sammensætningen af deres pasningstilbud. Antallet af pladser i det relativt billigere dagplejetilbud vokser absolut, men det samme gør antallet af institutionspladser, således at institutionsandelen ikke reduceres i nævneværdigt omfang. Kommunerne har heller ikke søgt at mindske udgiftspreset ved at reducere dækningsgraden. Tværtimod fortsætter væksten i dækningsgraden også efter refusionsomlægningen, selv om udvidelsen af pasningsdækningen i nogen grad stagnerer i det andet år efter refusionsomlægningen.

Tendensen til, at afdæmpningen af væksten i udgifterne slår igennem i det andet år efter refusionsomlægningen, kan også genfindes på det disaggrege-

rede niveau. Kun i syv pct. af kommunerne er væksten i nettodriftsudgifterne i 1987 lavere end i 1986, hvorimod mere end halvdelen af kommunerne (56 pct.) har en lavere vækst i nettodriftsudgifterne fra 1987-88 end fra 1985-86. Samme tendens gør sig gældende for udviklingen i nettodriftsudgifterne pr. barn. I en fjerdedel af kommunerne reduceres væksten i udgifterne umiddelbart efter refusionsomlægningen, mens væksten fra 1987-88 er lavere end væksten fra 1985-86 i 58 pct. af kommunerne.

På børnepasningsområdet er det i princippet muligt at vurdere, hvorvidt kommunernes udgiftspolitiske reaktion på omlægningen af refusionssystemet ikke alene er betinget af de partipolitiske forhold og kommunernes velstandsniveau, men tillige af udviklingen i børnetallet eller i antallet af børn, der har behov for pasning. Den grundlæggende ide er at tage højde for en „objektiv“ indikator for udviklingen i behovet for børnepasning, der ud over de politiske og økonomiske forhold kan spille en rolle for kommunernes evne og mulighed for at tilpasse udgifterne i forbindelse med refusionsomlægningen. Hvorvidt det er udviklingen i børnetallet eller i antallet af passede børn, der er den mest relevante faktor at inddrage i analysen, kan imidlertid diskuteres. Den vurdering hænger i høj grad sammen med, hvordan udviklingen i dækningsgraden opfattes. Hvis stigningen i dækningsgraden stort set anses for at være en imødekommelse af nogle svært omgængelige behov i befolkningen, taler det for at inddrage antallet af passede børn som indikator for udviklingen i de objektive behov. Hvis dækningsgraden derimod anses for at være en størrelse, som kommunerne i realiteten har en vis frihed til at bestemme, eventuelt ved i kortere eller længere tid at placere ansøgere til kommunale pasningstilbud på en venteliste, så taler det for, at det i stedet for er udviklingen i det samlede børnetal, der er den mest rimelige afspejling af det „objektive“ behov for børnepasning. Hvorvidt det er den ene eller den anden faktor, der er den mest rimelige indikator for de „objektive“ behov, skal ikke forfølges nærmere her.

I det konkrete tilfælde er der nemlig det problem, at der er relativt få kommuner (34), hvor antallet af passede børn har været faldende. Det betyder, at det under alle omstændigheder i fordelingsanalysen vil være vanskeligt præcist at vurdere, hvilken betydning udviklingen i antallet af passede børn har for kommunernes udgiftspolitiske reaktion, når der også samtidig skal tages højde for de partipolitiske forhold og kommunernes velstandsniveau. Af den grund er det udviklingen i antallet af børn, der indgår i analysen, og da det i det store og hele kun var i det andet år efter refusionsomlægningen, hvor der kunne spores en beskedent udgiftspolitisk effekt, og det endda kun for så vidt

angår nettodriftsudgifterne, er analysen ligeledes begrænset til at omfatte sammenhængen mellem kommunernes politiske og økonomiske forhold og den udgiftspolitiske reaktion i det andet år efter refusionsomlægningen. Som det fremgår af tabel 3.11 er der ikke nogen stærk sammenhæng mellem kommunernes velstandsniveau og tilbøjeligheden til at reducere væksten i pasningsudgifterne efter refusionsomlægningen. Betydningen af udviklingen i børnetallet er tillige ikke helt entydig, men betinget af kommunernes velstandsniveau. For de kommuner, der har et velstandsniveau under gennemsnittet, er der en tendens til, at et faldende børnetal øger tilbøjeligheden til at reducere væksten i pasningsudgifterne, uanset om det er en socialdemokratisk eller borgerligt ledet kommune. For de kommuner, der har et velstandsniveau over gennemsnittet, er betydningen af udviklingen i børnetallet den modsatte, idet et stigende børnetal øger tilbøjeligheden til at reducere væksten i udgifterne, og det igen uanset hvordan de politiske ledelses-

TABEL 3.11

Andel af kommuner (i pct.), hvor væksten i de samlede pasningsudgifter (nettodriftsudgifter) aftager efter refusionsomlægningen (absolut antal kommuner i parentes)

		SOCIALDEMOKRATISKE	BORGERLIGE
Fattige	Fald i børnetal	59 (29)	74 (86)
	Vækst i børnetal	54 (13)	61 (58)
Rige	Fald i børnetal	42 (43)	56 (27)
	Vækst i børnetal	50 (14)	62 (13)

Kilder: som tabel 3.1.

TABEL 3.12.

Regressionsanalyse af væksten i de samlede pasningsudgifter (nettodriftsudgifter) (std. beta-koefficient) for alle kommuner under ét og alene de partipolitiske højborge

	ALLE KOMMUNER	HØJBORGE
Partipolitik	-0,20***	-0,13
Velstand	0,09	-0,02
Børnetal	0,05	0,13

Noter og kilder: som tabel 3.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

forhold ser ud. Et velstandsniveau under gennemsnittet har en tendens til at øge tilbøjeligheden til at reducere væksten i pasningsudgifterne, men betydningen af velstandsniveauet har kun en vis effekt i de kommuner, hvor børnetallet er faldende, hvorimod velstandsniveauet er uden betydning i de kommuner, hvor der er en vækst i børnetallet.

For de politiske forholds vedkommende er der en entydig tendens til, at de borgerligt ledede kommuner i højere grad end de socialdemokratiske kommuner reducerer væksten i udgifterne efter refusionsomlægningen, også når der tages højde for kommunernes velstandsniveau og udviklingen i børnetallet. Samlet set kan det således konkluderes, at kommunernes tilbøjelighed til at reducere væksten i pasningsudgifterne er betinget af de politiske forhold i kommunerne, hvorimod udviklingen i børnetallet og velstandsniveauet ikke har nogen markant eller entydig effekt på kommunernes udgiftspolitiske reaktion.

Det ændrer kun i beskedent omfang den overordnede konklusion, når der i stedet for de samlede udgifter ses på kommunernes udgifter til pasning af det enkelte barn. Der er fortsat en tendens til, at de borgerligt ledede kommuner i højere grad end de socialdemokratisk styrede kommuner reducerer væksten i udgifterne efter refusionsomlægningen, også når der tages højde for kommunernes velstandsniveau og udviklingen i børnetallet, men regressionsanalysen indikerer, at sammenhængen er noget afsvækket. Fordeleingsanalysen (tabel 3.13) viser, at såvel et højere velstandsniveau som et stigende børnetal har en entydig tendens til at afdæmpe væksten i pasningsudgifterne pr. barn. Regressionsanalysen viser samme tendens, om end sammenhængene ikke er særligt stærke. Under alle omstændigheder er der

TABEL 3.13.

Andel af kommuner (i pct.), hvor væksten i pasningsudgifterne (nettodriftsudgifter) pr. barn aftager efter refusionsomlægningen (absolut antal kommuner i parentes)

		SOCIALDEMOKRATISKE	BORGERLIGE
Fattige	Fald i børnetal	52 (29)	66 (86)
	Vækst i børnetal	46 (13)	56 (23)
Rige	Fald i børnetal	67 (43)	74 (27)
	Vækst i børnetal	50 (14)	69 (13)

Kilder: som tabel 3.1.

TABEL 3.14.

Regressionsanalyse af væksten i de samlede pasningsudgifter (nettodrifudsudgifter) pr. barn (std. betakoefficient) for alle kommuner under ét og alene de partipolitiske højborge

	ALLE KOMMUNER	HØJBORGE
Partipolitik	-0,11	0,09
Velstand	-0,09	-0,09
Børnetal	0,02	0,11

Noter og kilder: som tabel 3.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

således ikke belæg for at konkludere, at det er de kommuner, der er pressede af de økonomiske og demografiske forhold, der i særlig grad ser sig nødsaget til at reducere udgifterne.

HJEMMEHJÆLP OG PLEJEHJEM

Samtidig med finansieringsomlægningen på børnepasningsområdet bliver den særlige 50 pct. refusion af kommunernes udgifter på hjemmehjælps- og plejehjemsområdet afskaffet i 1987. Også i andre henseender minder ældreområdet om børnepasningsområdet. Det er i begge tilfælde kommunale serviceområder, hvor der samtidig med finansieringsomlægningen er en vækst i antallet af potentielle brugere, da både antallet af børn under seks år og især antallet af ældre over 67 år er stigende. Det er ligeledes i begge tilfælde serviceområder, hvor der er brugerbetaling, om end brugerbetalingen udgør en noget højere andel på børnepasningsområdet end på ældreområdet. Endelig er det serviceområder, hvor kommunerne i større eller mindre grad må antages at have muligheden for at substituere mellem forskellige former for service, der har samme formål, i begge tilfælde mellem en dyrere institutionsløsning og en billigere løsning, hvor de ældre får hjælp i eget hjem og børnene passes i private hjem.

Konsekvenserne af afskaffelsen af refusionen på ældreområdet viser sig også i flere henseender at være de samme som følgerne af bortfaldet af refusionen på børnepasningsområdet. Ligesom på børnepasningsområdet reagerer kommunerne ikke ved at reducere bruttodrifudsudgifterne til ældreområdet umiddelbart efter bortfaldet af refusionen. Tværtimod forøges væksten i udgifterne i 1987, hvorimod der akkurat som på børnepasnings-

TABEL 3.15.

De udgiftspolitiske effekter (brutto- og nettodriftsudgifter, faste 1980-priser) af afskaffelsen af refusionen af hjemmehjælp til ældre i 1987. Alle kommuner under ét

	1985	1986	1987	1988
Bruttodriftsudgifter (mio.kr)	2165	2284	2429	2494
Vækst (pct.)	-	5,5	6,4	2,7
Andel af samlede udgifter (pct.)	3,4	3,6	3,7	3,6
Driftsindtægter (mio.kr)	102	110	336	342
Vækst (pct.)	-	7,8	206,3	1,7
Driftsindtægter andel af udgifter (pct.)	4,7	4,8	13,8	13,7
Nettodriftsudgifter (mio.kr)	2063	2174	2093	2152
Vækst (pct.)	-	5,4	-3,7	2,8
Andel af samlede udgifter (pct.)	3,3	3,4	3,2	3,1
Bruttodriftsudgifter pr. modtager	3.928	4.091	4.305	4.324
Vækst (pct.)	-	4,1	5,2	0,4
Nettodriftsudgifter pr. modtager	3.743	3.894	3.709	3.731
Vækst (pct.)	-	4,0	-4,8	0,6
Antal modtagere	144.357	148.802	152.390	158.513
Dækningsgrad (pct.)	26,2	26,7	27,0	27,5

Kilde: som tabel 3.1.

området er en tendens til en afdæmpning i væksten i udgifterne i det andet år efter refusionsomlægningen, der ligeledes medfører, at ældreområdet andel af de samlede kommunale udgifter falder. Det gælder både hjemmehjælps- og plejehjemsområdet, og det gælder i begge tilfælde uanset, om udgiftsudviklingen vurderes med udgangspunkt i væksten i de samlede udgifter eller i udgiften pr. bruger.

I lighed med børnepasningsområdet er antallet af klienter på ældreområdet samlet set vokset på trods af refusionsomlægningen, og en del af den vækst kan tilskrives, at andelen af ældre, der i den ene eller den anden form modtager kommunal service, øges, især i det andet år efter bortfaldet af refusionen. Til forskel fra børnepasningsområdet er der imidlertid en vis tendens til, at der sker en omlægning af kommunernes sammensætning af ældrereserven i forbindelse med finansieringsomlægningen. Hvor antallet af modtagere af hjemmehjælp vokser, både absolut og relativt i forhold til det samlede antal ældre, så stagnerer antallet af plejehjemsbeboere, og andelen af ældre på plejehjem falder.

Den mest markante udvikling er imidlertid væksten i brugerbetalingen.

TABEL 3.16.

De udgiftspolitiske effekter (brutto- og nettodriftsudgifter, faste 1980-priser) af afskaffelsen af refusionen af plejehjemsudgifter i 1987. Alle kommuner under ét

	1985	1986	1987	1988
Bruttodriftsudgifter (mio.kr)	6283	6238	6527	6507
Vækst (pct.)	-	-0,7	4,6	-0,3
Andel af samlede udgifter (pct.)	9,9	9,9	9,9	9,5
Driftsindtægter (mio.kr)	569	580	1000	987
Vækst (pct.)	-	2,0	72,4	-1,3
Driftsindtægter andel af udgifter (pct.)	9,1	9,3	15,3	15,1
Nettodriftsudgifter (mio.kr)	5714	5658	5527	5520
Vækst (pct.)	-	-1,0	-2,3	-0,1
Andel af samlede udgifter (pct.)	9,0	9,0	8,4	8,1
Bruttodriftsudgifter pr. indskreven	153.476	153.281	162.153	165.572
Vækst (pct.)	-	0,1	5,8	2,1
Nettodriftsudgifter pr. indskreven	139.584	139.029	137.308	140.451
Vækst (pct.)	-	-0,4	-1,2	2,3
Antal indskrevne	40.938	40.697	40.250	39.300
Dækningsgrad (pct.)	7,4	7,3	7,1	6,8

Kilde: som tabel 3.1.

Brugerbetalingen på området er i nogen grad centralt reguleret, men det er også i et vist omfang op til kommunerne selv at fastsætte niveauet for brugerbetalingen. Brugerbetalingen for hjemmehjælp og dagtilbud kan som hovedregel højest fastsættes til kommunens samlede udgifter, men kommunen kan vælge at opkræve en lavere betaling. Væksten i brugerbetalingen kan derfor også i nogen grad anskues som en indikation på, at bortfaldet af den særlige refusion på ældreområdet har fremprovokeret en udgiftspolitisk reaktion i kommunerne, da indtægtsforøgelsen tidsmæssigt er helt sammenfaldende med finansieringsomlægningen. Væksten i brugerbetalingen på ældreområdet har ligeledes den konsekvens, at der tegner sig et noget andet billede, når de udgiftspolitiske konsekvenser af refusionsbortfaldet vurderes med udgangspunkt i nettodriftsudgifterne i stedet for bruttodriftsudgifterne. Stigningen i indtægterne er så betydelig, at nettodriftsudgifterne falder efter refusionsomlægningen. Det gælder både på plejehjems- og hjemmehjælpsområdet, og uanset om der ses på de samlede nettodriftsudgifter, nettodriftsudgifterne pr. bruger eller ældreområdets andel af de samlede udgifter.

Ligesom på børnepasningsområdet er det i princippet muligt at vurdere, hvorvidt kommunernes udgiftspolitiske reaktion på omlægningen af refusionssystemet ikke alene er betinget af de partipolitiske forhold og kommunernes velstandsniveau, men også af en „objektiv“ indikator for udviklingen i behovet for ældreservice. Hvorvidt det er udviklingen i antallet af ældre eller antallet af ældre, der modtager service, der er den mest relevante faktor at inddrage i analysen, kan imidlertid også her diskuteres, da vurderingen ligesom på børnepasningsområdet vil hænge sammen med, hvorvidt væksten i dækningsgraden opfattes som mere eller mindre uomgængelig. I dette tilfælde er det imidlertid ikke alene et problem, at der er relativt få kommuner (35), hvor antallet af ældre har været faldende, der er endnu færre kommuner, hvor dækningsgraden er reduceret. Det betyder, at det er svært at vurdere betydningen af flere eller færre ældre for kommunernes udgiftsprioriteringer og ikke muligt at vurdere betydningen af flere eller færre modtagere af ældreservice.

Til gengæld er regressionsanalyserne af sammenhængen mellem udviklingen i kommunernes nettodriftsudgifter på ældreområdet og de politiske, demografiske og økonomiske forhold ikke i samme grad sårbar over for det beskedne antal kommuner med et faldende antal ældre, da væksten i antallet af ældre opgøres eksakt for den enkelte kommune; dvs. der skelnes mellem kommuner med større eller mindre vækst i antallet af ældre. Ligesom på børnepasningsområdet er det den umiddelbare tilpasning af nettodriftsudgifterne efter refusionsændringen, der er i fokus, da det også på ældreområdet er der, hvor kommunernes udgiftspolitiske reaktion er mest markant.

På trods af det begrænsede antal kommuner med et faldende antal ældre, indikerer fordelingsanalysen (tabel 3.17), at de partipolitiske forhold ikke har

TABEL 3.17.

Andel af kommuner (i pct.), hvor væksten i de samlede plejehjemsudgifter (nettodriftsudgifter aftager umiddelbart efter refusionsomlægningen (absolut antal kommuner i parentes)

		SOCIALDEMOKRATISKE	BORGERLIGE
Fattige	Fald i antal ældre	75 (4)	65 (26)
	Vækst i antal ældre	58 (38)	57 (83)
Rige	Fald i antal ældre	0 (2)	67 (3)
	Vækst i antal ældre	62 (55)	64 (36)

Kilder: som tabel 3.1.

TABEL 3.18.

Regressionsanalyse af væksten i de samlede plejehjemsudgifter (std. betakoefficient) for alle kommuner under ét og alene de partipolitiske højborge

	ALLE KOMMUNER	HØJBORGE
Partipolitik	-0,03	-0,06
Velstand	-0,21***	-0,24***
Antal ældre	0,37***	0,64***

Noter og kilder: som tabel 3.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

TABEL 3.19.

Andel af kommuner (i pct.), hvor væksten i plejehjemsudgifter pr. indskreven (nettodriftsudgifter) aftager umiddelbart efter refusionsomlægningen (absolut antal kommuner i parentes)

		SOCIALDEMOKRATISKE	BORGERLIGE
Fattige	Fald i antal ældre	75 (4)	54 (26)
	Vækst i antal ældre	45 (38)	46 (83)
Rige	Fald i antal ældre	0 (2)	33 (3)
	Vækst i antal ældre	63 (54)	60 (35)

Kilder: som tabel 3.1.

TABEL 3.20.

Regressionsanalyse af væksten i plejehjemsudgifterne (nettodriftsudgifter) pr. indskreven (std. betakoefficient) for alle kommuner under ét og alene de partipolitiske højborge

	ALLE KOMMUNER	HØJBORGE
Partipolitik	0,04	-0,14
Velstand	-0,12	-0,08
Antal ældre	0,04	0,18

Noter og kilder: som tabel 3.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

nogen markant og entydig betydning, hvorimod der er en tendens til, at det er de mest velstående kommuner og de kommuner, der har et faldende antal ældre, der har størst tilbøjelighed til at dæmpe væksten i de samlede plejehjemsudgifter. Begge dele bekræftes af regressionsanalysen, der i særlig grad

giver et meget klart resultat, hvad angår betydningen af velstandsniveauet og udviklingen i antallet af ældre for væksten i de samlede plejehjemsudgifter.

De politiske, demografiske og økonomiske forholds betydning for væksten i de samlede plejehjemsudgifter og væksten plejehjemsudgifterne pr. indskreven har samme tendens. De partipolitiske forhold har heller ingen større betydning for tilbøjeligheden til at dæmpe væksten i udgifterne pr. indskreven, ligesom der også fortsat er en tendens til, at et højere velstandsniveau øger, og et stigende antal ældre reducerer tilbøjeligheden til at dæmpe væksten i udgifterne efter refusionsomlægningen. Sammenhængen mellem velstandsniveauet og antallet af ældre og udviklingen i udgifterne pr. indskreven er imidlertid ikke nær så stærk, som det var tilfældet for udviklingen i de samlede plejehjemsudgifter.

Heller ikke for udviklingen i de samlede hjemmehjælpsudgifter er der nogen større forskel på de socialdemokratiske og borgerligt ledede kommuners tilbøjelighed til at afdæmpe væksten efter refusionsomlægningen. Fordelingsanalysen (tabel 3.21) indikerer, at der er en beskedne tendens til, at et velstandsniveau over gennemsnittet øger, og et stigende antal ældre reduce-

TABEL 3.21.

Andel af kommuner (i pct.), hvor væksten i de samlede hjemmehjælpsudgifter (nettodriftsudgifter) aftager umiddelbart efter refusionsomlægningen (absolut antal kommuner i parentes)

		SOCIALDEMOKRATISKE	BORGERLIGE
Fattige	Fald i antal ældre	75 (4)	65 (26)
	Vækst i antal ældre	58 (38)	57 (83)
Rige	Fald i antal ældre	0 (2)	67 (3)
	Vækst i antal ældre	62 (55)	64 (36)

Kilder: som tabel 3.1.

rer tilbøjeligheden til at afdæmpe væksten i udgifterne. Regressionsanalysen (tabel 3.22) giver det modsatte resultat, men er i denne sammenhæng mere pålidelig end tendensen i fordelingsanalysen på grund af det beskedne antal kommuner, hvor antallet af ældre er faldende. Regressionsanalysen viser, at der er en tendens til, at et højere velstandsniveau også øger væksten i udgifterne. Særligt hvad angår betydningen af antallet af ældre, er resultatet af regressionsanalysen meget markant, idet der er en meget stærk negativ sammenhæng mellem udviklingen i antallet af ældre og de samlede udgifter til hjemmehjælp. Resultatet er lige så markant, som det er overraskende, at

TABEL 3.22.

Regressionsanalyse af væksten i de samlede hjemmehjælpsudgifter (nettodriftsudgifter) (std. betakoefficient) for alle kommuner under ét og alene de partipolitiske højborgere

	ALLE KOMMUNER	HØJBORGE
Partipolitik	0,02	0,01
Velstand	0,10	0,17
Antal ældre	-0,30***	-0,53***

Noter og kilder: som tabel 3.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

det i særlig grad er de kommuner, hvor antallet af ældre stiger, der reducerer de samlede udgifter til hjemmehjælp. Ud fra en forestilling om, at udviklingen i de „objektive“ behov i større eller mindre grad påvirker kommunernes udgiftsdispositioner, ville man forvente, at det modsatte ville være tilfældet. En del af forklaringen på den overraskende sammenhæng mellem udviklingen i antallet af ældre og de samlede udgifter til hjemmehjælp fremgår af analysen af udviklingen i udgifterne til hjemmehjælp til den enkelte modtager. Hvad angår væksten i de gennemsnitlige udgifter til hjemmehjælp er der heller ingen særlig markant partipolitisk forskel på de socialdemokratiske og borgerligt styrede kommuner, og heller ingen markant betydning af de kommunale forskelle i velstandsniveau. Derimod er der en klar tendens til, at en stigning i antallet af ældre medfører, at nettoudgifterne til hjemmehjælp til den enkelte modtager reduceres. Reduktionen i udgifterne til den enkelte hjemmehjælpsmodtager har således et omfang, der gør, at de samlede hjemmehjælpsudgifter også reduceres i de kommuner, hvor antallet af ældre er voksende.

TABEL 3.23.

Andel af kommuner, hvor væksten i hjemmehjælpsudgifter pr. modtager (nettodriftsudgifter) aftager umiddelbart efter refusionsomlægningen

		SOCIALDEMOKRATISKE	BORGERLIGE
Fattige	Fald i antal ældre	75 (4)	54 (26)
	Vækst i antal ældre	45 (38)	46 (83)
Rige	Fald i antal ældre	0 (2)	33 (3)
	Vækst i antal ældre	63 (54)	60 (35)

Kilder: som tabel 3.1.

TABEL 3.24.

Regressionsanalyse af væksten i hjemmehjælpsudgifter (nettodriftsudgifter) pr. modtager (std. betakoefficient) for alle kommuner under ét og alene de partipolitiske højborge

	ALLE KOMMUNER	HØJBORGE
Partipolitik	0,07	-0,31
Velstand	0,07	0,06
Antal ældre	-0,21*	-0,31**

Noter og kilder: som tabel 3.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

EFFEKTEN AF OVERGANGEN TIL BLOKTILSKUD

Rationalet bag omlægningen af statens tilskud til kommunerne var, at det ville øge den økonomiske ansvarlighed og medvirke til en opbremsning af væksten i de kommunale udgifter. Forestillingen om, at specifikke refusioner af faktisk afholdte udgifter fremmer forbruget, mens generelle tilskud begrænser udgifterne på et givet serviceområde, er ligeledes en central tese i den gængse neoklassiske økonomiske *public finance*-teori.

Undersøgelsen af overgangen fra refusioner til generelle tilskud på seks af kommunernes ansvarsområder – vejene, folkeskolerne, bibliotekerne, børnepasningen, hjemmehjælpen og plejehjemmene – viser, at det generelt set ikke passer på de danske forhold.

Kun på to af de kommunale serviceområder, vejene og bibliotekerne, passer forudsigelsen om, at omlægningen af statens tilskud ville føre til en umiddelbar reduktion af udgifterne. I begge tilfælde vokser udgifterne igen på et senere tidspunkt, men afskaffelsen af de specifikke refusioner betyder, at udgifterne til bibliotekerne og vejene generelt set i et lidt længere tidsperspektiv stagnerer eller falder, opgjort både i absolutte udgifter og relativt som områdernes andel af de samlede kommunale udgifter.

På de øvrige fire sektorområder sker der ikke nogen umiddelbar reduktion af hverken de totale udgifter, væksten i udgifterne eller den andel, udgifterne udgør af de samlede kommunale udgifter. Tværtimod er der snarere en tendens til, at væksten i udgifterne vokser mere efter end før tilskudsomlægningen. I det andet år efter afskaffelsen af den specifikke refusion er der dog en tendens til en vis afdæmpning af væksten i udgifterne, men i alle tilfælde ligger udgifterne stadigvæk markant over niveauet før omlægningen af statens tilskud.

Børnepasnings- og ældreområdet adskiller sig på flere punkter fra de øvrige serviceområder. Det er i begge tilfælde områder, hvor servicen ikke ydes til hele befolkningen eller alle i den relevante målgruppe. Det er ligeledes i begge tilfælde serviceområder, hvor kommunerne i større eller mindre grad har mulighed for at vælge mellem en dyrere institutionsløsning og en billigere dagplejeløsning på børnepasningsområdet og hjemmehjælp på ældreområdet. På begge områder er der et større eller mindre element af brugerbetaling. Kommunerne har således flere reaktionsmuligheder end blot at reducere udgifterne på børne- og ældreområdet sammenlignet med forholdene på de øvrige undersøgte sektorområder.

På den baggrund kunne det for eksempel forventes, at kommunerne reagerede på afskaffelsen af det specifikke tilskud ved at reducere dækningsgraden, mindske institutionsandelen eller øge brugerbetalingen. Der er imidlertid heller ikke et entydigt mønster i kommunernes anvendelse af disse tilpasningsmuligheder. På børnepasningsområdet øges dækningsgraden, institutionsandelen er svagt stigende, og der er en beskedent tendens til, at brugerbetalingen øges. På ældreområdet øges dækningsgraden også, særligt i form af mere hjemmehjælp, hvorimod andelen af ældre på plejehjem reduceres. Den mest markante effekt er imidlertid, at brugerbetalingen øges kraftigt i forbindelse med afskaffelsen af den specifikke refusion af kommunernes ældreudgifter.

Kommunernes udgiftstilpasning – i det omfang, der overhovedet skete en tilpasning af udgifterne som følge af afskaffelsen af refusionerne på de enkelte serviceområder – viste sig heller ikke i udpræget grad at være betinget af de politiske, demografiske og økonomiske forhold i kommunerne. Velstandsniveauet havde således en vis betydning for udviklingen i folkeskole- og plejehjemsudgifterne, men hvor et højere velstandsniveau havde en tendens til at øge udgifterne på folkeskoleområdet efter tilskudsomlægningen, så var det modsatte tilfældet for plejehjemsudgifterne. Udviklingen i antallet af potentielle brugere havde en betydning for udgiftsudviklingen på plejehjems- og hjemmehjælpsområdet, men også i dette tilfælde var effekten forskellig på de to områder. Således havde et stigende antal ældre en tendens til at reducere hjemmehjælpsudgifterne og øge plejehjemsudgifterne. Samlet set er der således ikke belæg for, at de „objektive“ økonomiske og demografiske forhold har nogen stærk og entydig betydning for kommunernes tilpasning af udgifterne efter finansieringsomlægningen. Der er heller ikke i synderlig grad et partipolitisk mønster i kommunernes udgiftspolitiske reaktion. Med en enkelt undtagelse, børnepasningsområdet, hvor der er en

klar tendens til, at borgerligt styrede kommuner i højere grad end socialdemokratisk ledede kommuner holder igen på udgifterne i kølvandet på refusionsafskaffelsen, er den generelle tendens, at socialdemokratisk og borgerligt ledede kommuner udgiftspolitisk reagerer nogenlunde ens på omlægningen af finansieringssystemet. Det gælder også i de partipolitiske højborge, hvor betydningen af de partipolitiske forhold ellers kunne forventes at være større end i kommuner med skiftende politisk ledelse.

BETYDNINGEN AF DE PARTIPOLITISKE STYRKEFORHOLD OG STÆRKE PRODUCENT- OG VÆLGERINTERESSER FOR UDGIFTSTILPASNINGEN

Samlet set rejser kommunernes reaktion på refusionsomlægningen på de forskellige områder spørgsmålet, om der er et mønster i tilpasningen og i givet fald, hvad der kan forklare de forskelle på den udgiftspolitiske reaktion på de forskellige sektorområder.

Undersøgelsen af udgiftstilpasningen på de forskellige områder viser tre hovedtendenser og rejser tre hovedspørgsmål. For det første hvorfor vej- og biblioteksområdet rammes af afskaffelsen af de specifikke refusioner af kommunernes udgifter, hvorimod udgifterne og udgiftsudviklingen på folkeskolerne, børnepasningsområdet, hjemmehjælpen og plejehjemmene i det store og hele ikke påvirkes af tilskudsomlægningen. For det andet hvorfor det er muligt at foretage en udgiftspolitisk tilpasning i form af en stærkt øget brugerbetaling på ældreområdet, hvorimod det ikke i samme grad har gjort sig gældende på børnepasningsområdet, og endelig hvorfor de partipolitiske forhold som det eneste sted har en betydning for tilpasningen af udgifterne på børnepasningsområdet, hvorimod de partipolitiske styrkeforhold stort set ikke har nogen betydning på de øvrige serviceområder.

En mulig forklaring kunne som nævnt ovenfor være, at kommunerne har vanskeligt ved at reducere udgifterne og udgiftsvæksten på områder, der er karakteriseret ved, at ydelserne leveres af stærke og velorganiserede grupper af offentligt ansatte (Kristensen, 1987). Med det forbehold, at der er variationer i de enkelte kommuner, så er udviklingen i udgifterne på vejområdet, hvor ydelserne i stort omfang leveres af private leverandører og derfor i særlig grad bliver berørt af refusionsomlægningen, i god overensstemmelse med den forklaring. Det samme er tendensen til, at udgifterne til folkeskolerne, børnepasningen og ældreområdet ikke reduceres efter bortfaldet af den specifikke refusion af udgifterne. Derimod er reduktionen af udgifterne på

biblioteksområdet i modstrid med denne forklaring, da bibliotekerne i lige så høj grad som folkeskolen, børnepasningen og ældreområdet er karakteriseret ved, at ydelser tilvejebringes af en velorganiseret gruppe af offentligt ansatte.

Tesen om, at velorganiserede grupper af offentligt ansatte kan hindre en reduktion af udgifterne på deres respektive serviceområder, passer heller ikke med, at den udgiftspolitiske reaktion er betinget af de partipolitiske forhold på børnepasningsområdet. Derimod kan den stærkt stigende brugerbetaling på ældreområdet ikke siges at være i modstrid med forestillingen om, at de offentlige ansatte har stor indflydelse på den offentlige udgiftspolitik. Tesen om de offentligt ansattes store udgiftspolitiske indflydelse er grundlæggende baseret på, at de offentligt ansatte varetager deres egne, men ikke nødvendigvis deres brugeres interesser. Det er således ikke i modstrid med teorien, hvis de offentligt ansatte i de situationer, hvor der ikke er sammenfald mellem deres egne og deres brugeres interesser, begrænser deres indsats til at omfatte forhold, der vedrører deres egne interesser. I den forstand kan der argumenteres for, at det er vigtigt for de offentligt ansatte, hvor store ressourcer der samlet set anvendes, dvs. at bruttodriftsudgifterne øges/ikke reduceres, hvorimod det i princippet er uden betydning for de offentligt ansatte, om finansieringen tilvejebringes gennem øget brugerbetaling eller generelle skatter. Selv om den stærkt stigende brugerbetaling på ældreområdet således ikke er i modstrid med teorien, så ændrer det på den anden side set ikke på, at teorien dårligt ville kunne forklare, hvorfor brugerbetalingen vokser i større omfang på ældreområdet end på børnepasningsområdet i forbindelse med refusionsomlægningen.

På samme måde som det er tilfældet med teorien om, at kommunerne har vanskeligt ved at reducere udgifterne og udgiftsvæksten på områder, hvor ydelserne leveres af stærke og velorganiserede grupper af offentligt ansatte, så er det heller ikke muligt systematisk at undersøge betydningen af områdernes popularitet i vælgerbefolkningen for den udgiftspolitiske tilpasning i forbindelse med refusionsomlægningen. Ideelt set skulle begge typer af forklaringer undersøges på det disaggregerede, kommunale niveau på samme måde som betydningen af de partipolitiske, økonomiske og demografiske forhold blev undersøgt. Med det forbehold at der nødvendigvis ikke kan sluttes fra generelle undersøgelser til forholdene i de enkelte kommuner, er det imidlertid også muligt at få et indtryk af, om stærke vælgerinteresser er en mere eller mindre plausibel forklaring på den forskellige udgiftstilpasning på de enkelte områder.

Traditionelt er vælgerne opfattelser af de offentlige serviceområders vigtighed og popularitet opgjort som forskellen på andelen af vælgere, der ønsker, at der bruges flere ressourcer, fratrukket andelen af vælgere, der ønsker færre udgifter på et givet serviceområde (PDI). Serviceområdernes relative popularitet i vælgerbefolkningen er ret stabil over tid. Både Kristensens undersøgelse fra 1982 og Winter og Mouritzens undersøgelse fra 2001 viser, at ældreområdet er det mest populære udgiftsområde, men at der også er et flertal af vælgerne, der ønsker at bruge flere penge på uddannelse og børnepasning. Winter og Mouritzens undersøgelser viser tillige, at ønsket om stigende udgifter på de tre serviceområder ikke bare ønskes af brugerne, men at ønsket tillige også deles af den del af vælgerne, der ikke benytter servicen. Vejområdet og kultur- og biblioteksområdet er derimod karakteriseret ved, at der er et flertal af vælgerne, der ønsker, at der bruges færre penge på de to områder, hvilket ydermere også gælder brugerne af de kommunale kultur- og bibliotekstilbud. Med det forbehold, at kategorierne i de to undersøgelser ikke er helt sammenlignelige og ikke fuldt ud dækkende for alle de kommunale serviceområder, så svarer kommunernes overordnede udgiftspolitiske reaktion på de enkelte områder således ret nøje til udgiftsområdernes vælgermæssige popularitet eller mangel på samme. Til forskel fra hvad der kunne forventes ud fra forestillingen om betydningen af stærke offentlige producentinteresser, så svarer udgiftsopbremsningen på biblioteksområdet efter afskaffelsen af den særlige refusion af udgifterne til, hvad der kunne forventes ud fra områdets begrænsede vælgermæssige opbakning.

Spørgsmålet er imidlertid, om de generelt positive vælgerholdninger til udgifter til ældre og børnepasning samtidig er forenelige med tendensen til, at udgiftstilpasningen er partipolitisk betinget på børnepasningsområdet, samt det forhold, at brugerbetalingen især er kraftigt voksende på ældreområdet.

I Kristensens undersøgelse er udgiftsholdningerne opdelt efter vælgerne partivalg (tabel 3.25). Opdelingen viser, at der er en overvægt af udgiftspositive holdninger til ældre- og uddannelsesområdet og en overvægt af udgiftsnegative holdninger til kultur- og vejområdet såvel blandt de socialdemokratiske vælgere som blandt de vælgere, der har stemt på Venstre og Det konservative Folkeparti. På børnepasningsområdet er der samlet set en positiv udgiftspolitisk holdning. Den generelle holdning er imidlertid stærkt betinget af det partipolitiske tilhørsforhold, idet der blandt de socialdemokratiske vælgere er en klar overvægt af udgiftspositive holdninger, mens der

TABEL 3.25.

Vælgernes udgiftspolitiske holdninger i 1980'erne. PDI opgjort for alle vælgere og socialdemokratiske og borgerlige vælgere

SERVICEOMRÅDE	PDI ¹⁾	PDI SOCIALDEMOKRATISKE	PDI V/K ²⁾
Folkepension	60	62	48
Uddannelse	26	28	8
Børnepasning	26	33	-9
Kultur	-31	-31	-41
Motorveje	-35	-33	-27

1. PDI: Andelen af vælgere, der ønsker, at der bruges flere ressourcer fratrukket andelen af vælgere, der ønsker færre udgifter på et givet serviceområde. 2. Gennemsnit af Venstre og Konservative vælgere
Kilde: Kristensen (1982).

er et flertal af borgerlige vælgere, der ønsker færre børnepasningsudgifter. Givet at de partipolitiske betingede holdninger til børnepasningsområdet også kan genfindes på det kommunale niveau, er den forskellige betydning af partipolitik for den udgiftspolitiske tilpasning på de enkelte serviceområder ikke i modstrid med forestillingen om, at vælgernes holdninger er afgørende for politikernes udgiftspolitik. Det giver således ud fra den forestilling god mening, såvel at der er større udgiftstilbageholdenhed på børnepasningsområdet i de borgerligt styrede kommuner end i de socialdemokratiske ledede kommuner, som at der ikke er partipolitisk forskel på den udgiftspolitiske reaktion på de øvrige serviceområder. I begge tilfælde kærer kommunalpolitikkerne sig om deres vælgeres interesser, men det fører altså ikke til samme udgiftspolitik på alle sektorområder og heller ikke til samme udgiftspolitik på børnepasningsområdet i socialdemokratiske og borgerligt styrede kommuner.

Endelig er det spørgsmålet om, hvorvidt popularitetstesen er forenelig med den stærkt stigende brugerbetaling på ældreområdet og den beskedne vækst i forældrebetalingen på børnepasningsområdet. Igen ud fra den heroiske antagelse, at Winter og Mouritzens undersøgelse også afspejler forholdene i alle danske kommuner i slutningen af 1980'erne, så er der ikke nødvendigvis en modstrid mellem popularitetstesen og den forskellige brug af indtægtsinstrumentet på de to serviceområder. Som det fremgår af Winter og Mouritzens undersøgelse (tabel 3.26), er der ikke nødvendigvis nogen sammenhæng mellem et områdes vælgerpopularitet og vælgernes holdning til øget brugerbetaling. På det generelt mest populære ældreområ-

TABEL 3.26.

Vælgernes udgiftspolitiske holdninger og holdning til brugerbetaling i 1990'erne. PDI opgjort for alle vælgere og brugere og ikke-brugere af offentlig service

SERVICEOMRÅDE	PDI	PDI BRUGERE	PDI IKKE- BRUGERE	PDI BRUGER- BETALING, BRUGERE	PDI BRUGER- BETALING, IKKE- BRUGERE
Hjemmehjælp	45	67	41	0	-12
Plejehjem	33				
Børnepasning ¹⁾	22	53	16	-44	-5
Skoler	15	43	5		
Biblioteker	-10	-6	-20	41 ²⁾	53 ²⁾
Kultur	-23	-15	-26	20 ³⁾	38 ³⁾

1. Gennemsnit af børnepasning for 0-2-årige og over 2-årige. 2. Gennemsnit af holdning til brugerbetaling for plader/bånd og bøger. 3. Holdning til brugerbetaling på museer.

Kilde: Winter & Mouritzen (2001).

de er der generelt ikke stor modvilje mod øget brugerbetaling, og det er særligt bemærkelsesværdigt, at andelen af brugere af ældreservice, der mener, at brugerbetalingen kan sættes op, er lige så stor som andelen af brugere, der mener, at brugerbetalingen skal sættes ned. Modstanden mod øget brugerbetaling er tilmed mindre blandt de ældre, der selv gør brug af den kommunale service, end blandt deres børn. På det generelt mindre populære børnepasningsområde er der derimod en meget markant modstand mod brugerbetaling blandt de vælgere, der får deres børn passet i kommunale pasningsordninger, hvorimod der er en beskedent modstand mod øget brugerbetaling i den øvrige del af vælgerbefolkningen.

Selv om der er udbredt ønske om øgede ældreudgifter, er der samtidig på dette område en vis accept af, at de ældre selv skal betale en større del af udgifterne. Men nok så vigtigt så er den holdning særligt udbredt hos de ældre, der selv skal betale for den kommunale service. Uanset at ældreområdet er et mere populært udgiftsområde end børnepasningen, er det således ikke overraskende, at kommunalpolitikere i højere grad vælger at øge brugerbetalingen på ældreservicen end på børnepasningsområdet. Derved vælger kommunalpolitikere at placere stigningen i brugerbetalingen på det område, hvor den er mindst upopulær blandt de vælgere, der må antages at have den største interesse i spørgsmålet om anvendelsen af brugerbetaling, nemlig brugere.

Med de forbehold, der nødvendigvis må tages, når resultaterne fra to undersøgelser, der ikke i alle tilfælde er tidsmæssigt sammenfaldende med ændringen af statens tilskud til kommunerne, så tyder det altså på, at kommunalpolitikerne har haft en sikker fornemmelse af vælgeres udgiftspolitiske holdninger, da de har tilpasset eller undladt at tilpasse udgifterne efter bortfaldet af refusionerne. På de populære serviceområder er udgifterne, udgiftsvæksten eller udgifternes andel af de samlede kommunale udgifter ikke blevet reduceret, snarere tværtimod. På de udgiftsområder, hvor vælgerne i forvejen har ønsket færre offentlige udgifter, har refusionsomlægningen været en anledning til at reducere udgifterne. På de kommunale serviceområder, hvor der er en større eller mindre brugerbetaling, har kommunalpolitikerne med sikker hånd valgt at øge brugerbetalingen der, hvor de mest berørte borgere har en vis forståelse for øget egenbetaling, og undladt at øge brugerbetalingen der, hvor brugerne har været stærke modstandere af øget egenbetaling. Og hvor der i vælgerkorpset ikke har været en entydig, men en partipolitisk betinget holdning til udgiftsstørrelsen, har også kommunalpolitikernes politiske overbevisning haft en betydning for den udgiftspolitiske tilpasning i overensstemmelse med deres egne vælgeres holdninger.

DE LYDHØRE KOMMUNER

Den teoretiske implikation af de danske kommuners udgiftspolitiske tilpasning i forbindelse med ændringen i de statslige tilskudsformer er, at den neoklassiske *public finance*-teori ikke i alle tilfælde har ret, når det gælder forudsigelsen af de udgiftspolitiske effekter af forskellige former for tilskud til kommunerne. Svarende til hovedbudskabet i andre empiriske undersøgelser af den udgiftspolitiske effekt af en lokal indkomstfremgang og et generelt tilskud af samme størrelse, er også de danske kommuners reaktion på de ændrede statslige tilskud betinget af den politiske kontekst (Melo, 2002).

Til forskel fra de tilsvarende udenlandske undersøgelser af emnet, viser de danske kommuners udgiftspolitiske reaktion, at den neoklassiske teoris forudsigelser ikke bare kan være problematiske, når det gælder de udgiftspolitiske effekter af en lokal indkomststigning sammenlignet med effekten af et generelt statsligt tilskud til kommunerne. Også den neoklassiske tese om, at overgangen fra specifikke statslige refusioner til generelle tilskud vil føre til en reduktion af de kommunale udgifter på det forhen specifikt refunderede udgiftsområde, viser sig heller ikke i alle tilfælde at holde stik. Samtidig tyder

undersøgelsen på, at kommunernes udgiftspolitiske reaktion er en ret præcis afspejling af vælgernes udgiftspolitiske holdninger. På de populære udgiftsområder fastholdes eller øges de kommunale udgifter på trods af den tilskyndelse til at holde igen på udgifterne, der ligger i omlægningen af det statslige tilskud. På de upopulære udgiftsområder lader det til, at en del af de udgifter, kommunerne har afholdt, alene har været begrundet i det specifikke statslige tilskud. Det betyder, at den neoklassiske teoris forudsigelser er betinget af vælgernes udgiftspolitiske holdninger på de enkelte sektorområder, således at den holder stik på de udgiftsområder, der ikke nyder stor opbakning i vælgerbefolkningen, men ikke på de udgiftsområder, der er populære blandt vælgerne.

Ud fra den demokratiteoretiske synsvinkel om at et demokratisk styre handler om at give vælgerne det, de ønsker, kunne det således hævdes, at der har været en stor gevinst ved at omlægge de statslige tilskud fra specifikke refusioner til generelle tilskud, da kommunerne har vist sig at reagere på tilskudsændringernes udgiftspolitiske incitamenter på de områder, vælgerne ikke bryder sig om, og undladt at reagere på incitamenterne i tilskudssystemet på de områder, der er populære i vælgerbefolkningen. Omlægningen af de statslige tilskud har kort sagt betydet, at fordelingen og størrelsen af de danske offentlige udgifter er kommet bedre i overensstemmelse med vælgernes holdninger. Da omlægningen af de statslige tilskud repræsenterer en af hovedhjørnestenene i kommunalreformen, kan det således hævdes, at kommunalreformen i den forstand har været en stor succes.

Refusionsomlægningen har også betydet, at nogle kommunale serviceområder har fået sværere vilkår i den kommunale udgiftspolitiske prioriteringsproces. Ud fra en responsivitetssynsvinkel kan det imidlertid hævdes, at det kun er af det gode, og at alle former for særlige statslige tilskud eller refusioner af kommunernes udgifter, der sigter på at ændre kommunernes adfærd på specifikke områder, af samme grund burde fjernes.

Det er imidlertid næppe en urealistisk antagelse, at Folketinget også fremover ønsker at påvirke kommunernes adfærd. Det er næppe heller en urealistisk antagelse, at Folketinget også nogle gange vil overveje at påvirke de kommunale dispositioner ved at gøre opfyldelsen af et givet formål mere eller mindre økonomisk tillokkende for kommunerne.

Det rejser spørgsmålet om, og i givet fald hvordan, og på hvilke områder staten kan og skal påvirke kommunernes dispositioner med økonomiske incitamenter. Dette spørgsmål, der er en ægte delmængde af et mere grund-

læggende spørgsmål om muligheden for og rimeligheden af statens styring af kommunerne, tages op i det afsluttende kapitel.

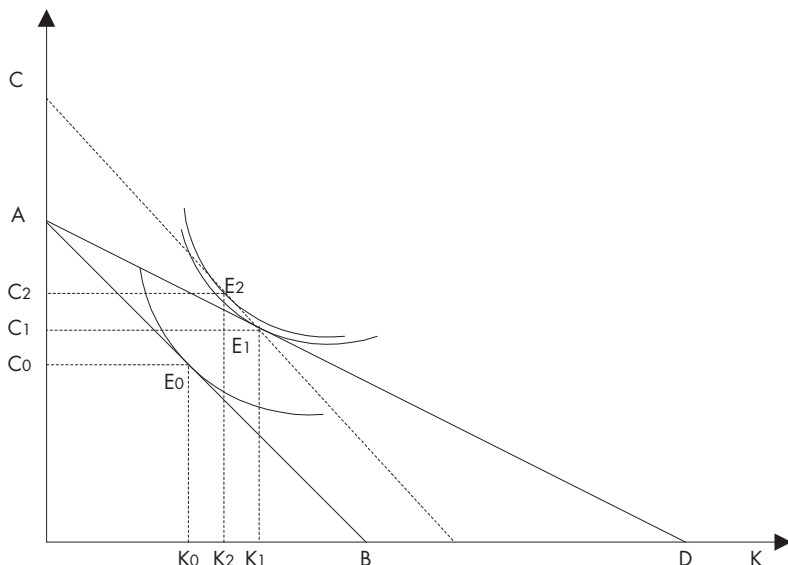
APPENDIKS 3.1
EFFEKTEN AF REFUSION OG GENERELT
TILSKUD / INDKOMSTFREM GANG. DET
NEOKLASSISKE RÆSONNEMENT

Det neoklassiske ræsonnement fremstilles sædvanligvis i en stiliseret model (se f.eks. Gustafsson, Kjulin & Schwarz, 2002), hvor en lokalmyndighed for-deler sine ressourcer på to forskellige offentlige serviceydelser ud fra de lokale ønsker inden for en given budgetbegrænsning (se figur 3.A.1).

I figur 3.A.1 fordeler den lokale myndighed i udgangspunktet sine res-sourcer sådan, at der anvendes K_0 på den ene og C_0 på den anden offentlige serviceydelse givet inden for budgetbegrænsningen A-B.

Ved en refusion af en af ydelserne (i figuren af serviceydelsen K) roteres budgetbegrænsningen i punktet A. Det svarer til, at en lokal myndighed, der anvender alle sine ressourcer på ydelsen C, der ikke er refusionsbelagt, selv-sagt ikke kan købe flere af den slags ydelser, blot fordi udgifterne til den anden ydelse nu bliver refunderet. Til gengæld får en lokal myndighed, der

FIGUR 3. A. 1.



Kilde: Gustafsson, Kjulin & Schwarz (2002: 310).

anvender ressourcer på ydelsen K, mulighed for at købe flere ydelser, da en del af udgiften bliver refunderet (svarende til punkt D). I dette tilfælde er den samlede effekt et øget forbrug af begge ydelser (punktet E1), men især af den ydelse, der er refusionsbelagt. Det præcise resultat afhænger af indkomst- og substitutionseffekter, men i reglen vil der være et øget forbrug af begge ydelser (positiv indkomsteffekt).

Når indkomsten i lokalsamfundet øges, enten som følge af en generel indkomststigning eller et generelt tilskud, så parallelforskydes budgetbegrænsningen (den stiplede linje) svarende til, at den lokale myndighed, der anvender alle sine ressourcer på ydelsen C, i dette tilfælde også vil have mulighed for at øge forbruget. Som ved refusionen af den ene ydelse øges forbruget af begge ydelser også ved en generel indkomstfremgang (svarende til punkt E2), men forøgelsen af forbruget af ydelsen K er mindre end i den situation, hvor ydelsen bliver direkte refunderet.

STÆRKT BEGRÆNSET KOMMUNAL AUTONOMI. ANBRINGELSER AF BØRN OG UNGE UDEN FOR HJEMMET

Beslutningen om at anbringe et barn eller en ung uden for eget hjem har det tilfælles med børnepasning og ældreområdet, at det er et kommunalt ansvarsområde. Til forskel fra kommunernes indretning af børnepasningen og ældreområdet er beslutningen om at anbringe børn og unge i meget omfattende grad statsligt reguleret. Det gælder både i beskrivelsen af de omstændigheder, der kan føre til en anbringelse uden for hjemmet, og de procedurer kommunerne skal følge, når et barn eller en ung anbringes uden for deres eget hjem. Selv om der også er en vis statslig regulering af forholdene på børnepasnings- og ældreområdet, så er den centrale regulering af begge områder meget begrænset i sammenligning med forholdene på anbringelsesområdet.

Den meget stærke procedure- og indholdsmæssige regulering af anbringelsesområdet skal ses på baggrund af, at en anbringelse uden for hjemmet er en meget indgribende foranstaltning og et af de ansvarsområder, hvor kommunerne er betroet ansvaret for at træffe deres mest alvorlige beslutninger overhovedet. Men uanset hvad der er baggrunden for den stærke regulering af forholdene på anbringelsesområdet, så betyder det, at kommunernes rolle på dette område er anderledes end på f.eks. børnepasningsområdet. På børnepasningsområdet er det legitimt, om end ikke i alle tilfælde forventeligt (jf. kapitel 2) og en del af rationalet bag kommunalreformen, at der i større eller mindre grad er en variation i kommunernes pasningspolitik. Det være sig i sammensætningen af tilbuddet (daginstitutioner eller dagpleje), normeringen af pasningstilbuddene eller dækningsgraden, der afspejler lokale præferenceforskelle, f.eks. som følge af at der er forskel på partiernes politik på området og en variation i de partipolitiske styrkeforhold i kommunerne.

Anbringelser af børn og unge uden for hjemmet er derimod nok et kommunalt ansvarsområde, men kompetencen er ikke placeret på lokalt niveau for, at kommunerne skal udøve et lokalpolitisk skøn. På anbringelsesområdet

vil lokale præferenceforskelle således i beskedent omfang være en legitim kilde til variation i kommunernes anbringelsesfrekvens. Det betyder ikke, at der ikke er eller kan være variation i kommunernes anbringelsesfrekvens. De kommunale forskelle bør imidlertid i væsentlig grad have sit ophav i lokale forskelle på de objektive sociale og familiemæssige omstændigheder, der i lovgivningen angives som grundlag for en anbringelse uden for hjemmet.

Problemstillingen i dette kapitel er at undersøge, om kommunerne forvalter deres kompetence på anbringelsesområdet efter de centralt fastsatte bestemmelser, eller om lokale præferencer også på dette område har en betydning for kommunernes politik. Det mere principielle spørgsmål er, om det er muligt at regulere kommunernes adfærd på et område, hvor kommunerne har et vist skøn, men hvor det samtidig ikke har været Folketingets intention, at forskelle i de lokale politiske præferencer skal have en betydning for kommunernes praksis. I overordnet forstand er det altså spørgsmålet, om kommunalreformen og decentraliseringen af den politiske magt også kan være en succes i en uønsket forstand. Spørgsmålet belyses med udgangspunkt i anbringelsesområdet, ikke fordi kommunalreformen ændrede meget på kompetenceforholdene på anbringelsesområdet eller indholdet af lovgivningen, men fordi der er tale om et usædvanligt stærkt centralt reguleret kommunalt ansvarsområde.

Den mulige betydning af lokale præferencer belyses ved at undersøge, om der er et partipolitisk mønster i variationen af anbringeshyppigheden i de danske kommuner i perioden 1984–2001, også når der er taget højde for forskellen på de sociale og familiemæssige omstændigheder, der efter lovgivningen kan begrunde en anbringelse uden for hjemmet. I den forstand kan undersøgelsen ses som et bidrag til den traditionelle diskussion om den relative betydning af de socioøkonomiske og partipolitiske forhold i lokalpolitikken. Men hvor der i litteraturen om emnet er søgt, men generelt ikke påvist den helt store betydning af de partipolitiske forhold sammenlignet med betydningen af de socioøkonomiske forhold (Mouritzen, 1991; Boyne, 1996), så er der på dette område i udgangspunktet en særlig grund til at forvente, at partipolitik ikke har og heller ikke bør have betydning for de lokalpolitiske prioriteringer. Kommunerne skal i dette tilfælde altså helst være i „omgivelsernes vold“.

I en anden forstand kan undersøgelsen også ses som et empirisk bidrag til den delegationslitteratur, der i de senere år er kommet stærkere i fokus i den akademiske forvaltningslitteratur (Bendor, Glazer & Hammond, 2001).

Spørgsmålet om anbringelser af børn og unge kan således grundlæggende opfattes som et anliggende, hvor Folketinget nok har delegeret kompetencen til at træffe den konkrete anbringelsesbeslutning til kommunerne, men hvor Folketinget samtidig i omfattende grad har søgt at begrænse og normere det skøn, kommunerne skal udøve i hver enkelt anbringelsessag. Kompetencen til at anbringe børn uden for hjemmet er ud fra den betragtning alene delegeret til kommunerne, fordi en sådan beslutning involverer et skøn, der er sagligere, når det foretages af kommunerne, der har kendskab til de lokale sociale forhold og barnets og familiens forhold i øvrigt.

At anskue anbringelserne af børn og unge ud fra en delegationssynsvinkel indebærer således ikke, at forventningen til den kommunale anbringelsespraksis er en anden end den, der følger af den økologiske tradition. I begge tilfælde er det forventningen, at de lokale politiske forhold ikke vil have den store betydning for anbringeshyppigheden, når der er taget højde for de lokale sociale forhold.

Delegationssynsvinklen har imidlertid en selvstændig relevans, fordi en del af det omfattende regelsæt på børne- og ungeområdet også behandler spørgsmålet om, hvor i det kommunale system kompetencen skal ligge i forskellige typer af sager på området. Generelt er loven udformet således, at de mest indgribende foranstaltninger, herunder især anbringelse uden samtykke, kun kan besluttes af det kommunale børne- og ungeudvalg. I de tilfælde hvor anbringelsen sker med forældrenes eller den unges samtykke, de såkaldte frivillige anbringelser, der udgør langt hovedparten af det samlede antal anbringelser, kan kommunerne vælge, om beslutningen skal træffes på politisk eller administrativt niveau. I godt halvdelen af de danske kommuner har lokalpolitikkerne valgt at delegerer kompetencen til at foretage frivillige anbringelser til den kommunale administration. Det interessante spørgsmål er, om den lokale variation i præferencen for en administrativ eller politisk afgørelse af de frivillige anbringelser også kan have en selvstændig betydning for anbringeshyppigheden.

Kapitlet indledes med en kort gennemgang af udviklingen i lovgivningen på området og de forventninger, der på den baggrund kan udledes om, hvilken betydning de partipolitiske forhold og delegation af beslutningskompetencen til forvaltningen har for kommunernes anbringelsespraksis. Efterfølgende gennemgås de sociale og familiemæssige forhold, der karakteriserer de anbragte børn og unge, og som efter lovgivningen kan begrunde en anbringelse uden for hjemmet med henblik på at udvælge indikatorer for de sociale og familiemæssige forhold, der tillige med de politiske og admini-

strative forhold kan indgå i analysen af kommunernes anbringelsespraksis. Dernæst undersøges det, om der er en variation i kommunernes anbringelsespraksis, der ligger ud over, hvad der kan forventes som følge af forskellen i de sociale forhold i kommunerne.

FORVENTNINGEN OM DEN BESKEDNE BETYDNING AF PARTIPOLITIK

Lige siden den første børnelov blev vedtaget i 1905, har der været et lokalt islæt i vurderingen af, hvorvidt et barn eller en ung skulle fjernes fra forældrene. Børneloven af 1905 var stort set baseret på anbefalingerne i den betænkning, som Kommissionen angående statstilsyn med børneopdragelse afleverede i 1895 (Betænkning 1212, 1990). Det centrale element i loven var etableringen af et lokalt værgeråd, der havde kompetence til at fjerne „sædeligt fordærvede“, vanrøgtede og mishandlede børn fra forældrene, ligesom skolebørn „for oftere, gentagen skulken, fortsat betydelig dovenskab“ og „meget slet opførsel i skolen“ kunne anbringes uden for hjemmet i indtil seks måneder (Betænkning 1212, 1990: 22).

Principperne i børneloven af 1905 blev stort set uændret opretholdt i Værgerådsloven af 1922 og Forsorgsloven af 1993. Med Børneforsorgslovene i 1958, 1961 og 1964 blev den offentlige indsats på området i højere grad betonet som en sammensat vifte af tilbud til familier med problemer, snarere end et offentligt system, der greb ind og sanktionerede uacceptabel forældre- og børneadfærd med i sidste instans fjernelse af børn og unge fra hjemmet (Wegener, 1983). Stadigvæk var det et lokalt organ, børne- og ungeværnet, der var sammensat af socialudvalgsformanden og lokale lægfolk med indsigt i børne- og ungdomsforsorg, der havde den generelle kompetence på børne- og ungdomsforsorgsområdet. I anbringelsessager uden samtykke skulle børne- og ungdomsværnet suppleres af en dommer.

Kommunalreformen og bistandsloven af 1976 ændrede ikke meget på sigtet og indholdet af lovgivningen på området. Børneforsorgslovene fra 1958-64 er snarere blevet opfattet som en væsentlig inspiration til Bistandslovens idegrundlag om et socialpolitisk helhedssyn, hvor den offentlige hjælp skulle anskues som et tilbud om hjælp til hele familien, der ydes i samarbejde med modtagerne (Betænkning 1212, 1990: 23).

Bistandsloven indebar, at børne- og ungdomsværnene blev nedlagt, og kompetencen overført til kommunernes sociale udvalg. Det kunne fortolkes på den måde, at Folketinget dermed ønskede et stærkere indslag af lokal-

politisk skøn i børne- og ungdomsforsorgen. Der er imidlertid ikke meget, der støtter den fortolkning. For det første var det stadigvæk kun i situationer, „når det er absolut påkrævet af hensyn til et barns velfærd“, der efter den dagældende bistandslovs § 123 kunne føre til anbringelse uden for hjemmet, hvilket svarede til bestemmelsen i den foregående børne- og ungdomsforsorgslovs § 28. For det andet skulle anbringelser uden samtykke ske med to tredjedels flertal i socialudvalget, der i de sager også skulle suppleres med en dommer og en pædagogisk-psykologisk konsulent. Sammenholdt med bistandslovens bestemmelser om retten til at indbringe socialudvalgets afgørelser for den sociale ankestyrelse og i anden omgang for landsretten, kan bistandslovens bestemmelser snarere ses som en ensretning af kompetenceforholdene på det sociale område, hvor socialudvalget generelt fik tillagt kompetencen (Betænkning 1212, 1990: 24), men hvor der på anbringelsesområdet blev opretholdt særlige beslutningsprocedurer og retssikkerhedsgarantier.

Den senere lovgivning på området ændrer ikke billedet af, at anbringelser af børn og unge er et område, hvor Folketinget ikke har tænkt sig, at kommunerne skulle udøve et lokal*politisk* skøn. Snarere tværtimod, idet lovgivningen på området i stadigt stigende omfang har søgt at normere det skøn, kommunerne udøver i anbringelsessager. Den væsentligste revision af lovgivningen på området har været ændringen af bistandsloven med virkning fra 1993. Lovændringen præciserede de betingelser, der skal være opfyldt for, at en anbringelse uden for hjemmet kan komme på tale. I de tilfælde, hvor der overvejes tvangsmæssig anbringelse, skal der foreligge „en åbenbar risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade“. Lovændringen styrkede barnets/den unges og forældrenes retsstilling, blandt andet ved at unge, der er fyldt 15 år, fik partsrettigheder svarende til forældrenes, ligesom adgangen til gratis advokatbistand til forældrene blev udvidet. Lovændringen lagde også op til, at indsatsen over for de særligt udsatte børn og unge i endnu højere grad skulle professionaliseres, da kravene til en grundig undersøgelse af børnenes forhold forud for en anbringelse blev indskærpet, ligesom loven fordrede, at der skulle udarbejdes en handleplan, der angav formålet med anbringelsen, den forventede varighed, særlige forhold vedrørende barnets eller den unges pleje, behandling, uddannelse mv.

Betænkningen afgivet af „Udvalget om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge“, det såkaldte Gravesen-udvalg (Betænkning 1212, 1990), der er forlæggert for lovændringen, indeholdt også nogle overvejelser

om de organisatoriske forhold. Generelt anbefalede udvalget, at hovedansvaret for indsatsen over for særligt udsatte børn og unge fastholdes i primærkommunalt regi, men for så vidt angår den mest indgribende foranstaltning, den tvangsmæssige anbringelse af børn og unge uden for eget hjem, opstillede udvalget to modeller. Den ene model svarede stort set til de eksisterende forhold, hvor børne- og ungeudvalget suppleres med en dommer og en pædagogisk konsulent. Den eneste foreslåede ændring var, at dommeren og den pædagogiske konsulent nu også skulle have stemmeret i udvalget. Det andet og mere vidtgående forslag var, at kompetencen skulle henlægges til et selvstændigt børne- og ungdomsnævn på amtsplan, bestående af en dommer som formand, et sagkyndigt medlem med pædagogisk kompetence og et lægt medlem udpeget af amtsrådet. Forslaget, der havde fællestræk med de organisatoriske forhold før kommunalreformen og Bistandsloven fra 1976, med en selvstændig børne- og ungdomsforsorg blot på amtsplan, var et af de få forslag fra udvalget, Folketinget ikke fulgte. Kompetencen til at foretage tvangsanbringelser forblev i primærkommunalt regi, men de materielle betingelser for indsatsen over for særligt udsatte børn og unge, herunder især anbringelser uden for hjemmet, tillige med retssikkerhedsmæssige forhold, blev skærpet og præciseret. Det kommunale råderum er kort sagt søgt mere og mere indsnævret af lovgivningen.

At det ikke har været Folketingets intention, at forvaltningen af området skulle være partipolitisk bestemt, støttes ydermere af, at lovgivningen på området er vedtaget med brede politiske flertal stort set uden undtagelse siden 1905. En af de få undtagelser var faktisk 1993-lovændringen, hvor dele af Venstre og Fremskridtspartiet stemte imod, og CD og Kristeligt Folkeparti undlod at stemme. Undtagelsen fra normen om enstemmighed på området skyldtes imidlertid mere retssikkerhedsbetænkeligheder, da lovgivningen også lovliggjorde aflytning af børns og forældres telefonsamtaler uden retskendelse, der var en gammel praksis, som ombudsmanden imidlertid havde kritiseret. Samlet set ændrer 1993-loven ikke på, at de politiske partier på nationalt plan uanset deres ideologiske forskelle stort set altid har været enige om det lovgrundlag, der har udgjort rammerne for kommunernes behandling af anbringelsessagerne. Og uanset de forskelle, der måtte være mellem politiske partier på nationalt og lokalt niveau, styrker det forventningen om, at kompetencen til at anbringe ikke er placeret på lokalt niveau for, at der skal udøves et „politisk“ lokalpolitisk skøn.

Forestillingen om partipolitikens beskedne betydning på dette område er så rodfæstet, at der i den danske litteratur om emnet ikke er tradition for at

inddrage de partipolitiske forskelle som en mulig forklaring på den variation, der lokalt er på anbringelseshyppigheden. Det gælder f.eks. i rapporten fra det af Socialministeriet nedsatte „Udvalg til undersøgelse af udgiftspresset på særlige foranstaltninger på børne- og ungeområdet“ (Socialministeriet, 2000), der bl.a. behandler spørgsmålet om, hvad der kan forklare forskellen på kommunernes udgifter til særligt udsatte børn og unge. Det samme er tilfældet i Socialforskningsinstituttets omfattende og mangeårige undersøgelse af emnet (Andersen, 1989; Jørgensen, Gamst & Watt Boolsen, 1989; Christoffersen, 1993; Hestbæk, 1997; 1998; E. Christensen, 1998). Selv om flere af disse publikationer behandler variationen i kommunernes anbringelseshyppighed, er der ingen af dem, der overvejer og undersøger, om der kunne være et partipolitisk mønster i denne variation. Samme udeladelse ses i øvrigt også i den internationale litteratur om emnet (f.eks. Brooks & Webster, 1999).

DELEGATION AF BESLUTNINGSKOMPETENCEN I ANBRINGELSESSAGER TIL DEN KOMMUNALE FORVALTNING

Hvert år anbringer kommunerne tusinder af børn og unge i kortere eller længere tid uden for deres eget hjem. Antallet af anbringelser gøres op én gang om året den 31. december, og opgjort på den måde er omfanget af anbringelser i størrelsesordenen 12-14.000 børn og unge (Socialministeriet, 2000). De 12-14.000 børn svarer ca. til én pct. af alle børn og unge, men samlet set har seks pct. af en årgang på et eller andet tidspunkt i deres opvækst været anbragt uden for hjemmet (Danmarks Statistik, 2002). Det er imidlertid kun i ti pct. af anbringelsessagerne, at anbringelsen sker uden samtykke fra forældrene (eller den unge over 15 år). I de tilfælde skal beslutningen ifølge lovgivningen træffes af børne- og ungeudvalget.

I det store flertal af anbringelserne, der sker med samtykke fra forældrene, har kommunerne frihed til at bestemme, hvor i det kommunale system kompetencen skal placeres. Det gælder også en lang række af de øvrige foranstaltninger, der er omfattet af lovgivningen (jf. *Lov om social service* § 40). Når lovgivningen således generelt placerer kompetencen hos „kommunen“, så kan den enkelte kommune eksempelvis vælge at delegerer kompetencen til socialforvaltningen. En spørgeskemaundersøgelse af samtlige kommuners kompetencefordeling i anbringelsessager¹, hvor der foreligger samtykke fra forældrene, viser, at godt halvdelen (58 pct.) af kommunerne

har delegeret kompetencen til forvaltningen. I de resterende kommuner (42 pct.) er kompetencen til at anbringe børn og unge med forældresamtykke et politisk udvalgsanliggende. Denne opgørelse af kompetencefordelingen i anbringelsessager med forældresamtykke svarer nogenlunde til resultatet af Socialministeriets undersøgelse af forholdene i kommunerne i fem af landets amter (Frederiksborg, Fyns, Ribe, Viborg og Århus Amt) og socialcentret i Københavns Kommune. I Socialministeriets undersøgelse fremgår det, at kompetencen i 39 pct. af de undersøgte kommuner er placeret i det politiske fagudvalg, mens den endelige beslutningskompetence i de øvrige kommuner er placeret på administrativt niveau, typisk hos afdelingslederen (Socialministeriet, 2000: 14).

De refererede undersøgelser tyder altså på, at delegation af kompetence til forvaltningen i samtykkeanbringelserne er et udbredt fænomen i de danske kommuner. Det interessante spørgsmål, der rejser sig i forlængelse af den konstatering, er, hvorvidt det har nogen betydning for den kommunale anbringelsespraksis, om kompetencen til at afgøre sagerne er et politisk eller administrativt anliggende.

Som nævnt har der på ny været en stigende interesse for delegationsspørgsmålet i forvaltningslitteraturen. Hidtil har den seneste interesse først og fremmest fokuseret på spørgsmålet om, i hvilke situationer man kan forvente, der vil forekomme delegation af beslutningskompetencen. Flere af de mest betydningsfulde arbejder inden for området har anvendt formelle modeller, specielt den non-kooperative spilteori, som den væsentligste analysemetode (Bendor, Glazer & Hammond, 2001: 236). Alligevel er den bedst funderede, men vel næppe helt overraskende konklusion, at delegation i særlig grad forekommer i de situationer, hvor principalen (politikerne) har samme præferencer som agenten (forvaltningen).

Hvorvidt danske politikere og de ansatte i forvaltningerne har samme opfattelse af spørgsmålet om anbringelser af børn og unge uden for hjemmet er ikke ligetil at afgøre, men beslutningsprocessen i forbindelse med lovgivningen og lovgivningsændringer på centralt hold taler for den formodning, at der ikke er den store modstrid. Som hovedregel har lovgivningen og lovgivningsændringerne på området taget udgangspunkt i anbefalingerne fra en enig kommission, der ligeledes som hovedregel har været sammensat af centraladministrative embedsmænd (Socialministeriet, Socialstyrelsen og Justitsministeriet), fagfolk på området (jurister, læger, socialrådgivere og psykologer) og repræsentanter for kommunerne. Det forhold, at lovgivningen i meget høj grad har fulgt kommissionsanbefalingerne, kunne

tages som udtryk for, at der i hvert fald på centralt hold ikke er den store forskel på den faglige og politiske vurdering af spørgsmålet. Men at overføre den formodning til det kommunale niveau bliver den selvsagt ikke mere sikker af.

Hvorvidt det så fører til en forventning om, at betydningen af delegation i udgangspunktet er ganske usikker eller ikke synes at have nogen selvstændig betydning for praksis på området, bliver et temperamentsspørgsmål. Under alle omstændigheder er området velegnet til at undersøge, hvorvidt delegation fra det politiske til det administrative niveau har nogen selvstændig effekt på kommunernes anbringelsespraksis, også når der tages højde for partipolitiske og socioøkonomiske forskelle på kommunerne.

DE SOCIALE OG FAMILIEMÆSSIGE OMSTÆNDIGHEDER VED ANBRINGELSER AF BØRN OG UNGE UDEN FOR HJEMMET

Selv om antallet af anbragte børn og unge udgør en lille del af det samlede antal børn og unge, anvendes der betydelige ressourcer på området. De samlede udgifter til „særlige foranstaltninger for børn og unge“ udgjorde i 2000 knap otte mia. kr. Heraf blev godt to mia. kr. anvendt på forebyggende foranstaltninger, mens udgifterne til de egentlige anbringelser udgjorde de øvrige knap seks mia. kr. (Amtsrådsforeningen et al., 1999).

Anbringelser af børn og unge uden for deres eget hjem er en alvorlig sag. Ikke bare for kommunekassen, men i nok så høj grad for de børn og unge, der bliver anbragt uden for deres eget hjem. Baggrunden for anbringelserne er børn og unge, der har svære sociale og adfærdsmæssige problemer eller lever hos forældre, der ikke yder tilstrækkelig omsorg, er syge eller misbrugere. Eller rettere typisk er vokset op hos én af forældrene, da tre fjerdedele af de anbragte børn kommer fra brudte familieforhold. Herudover er de anbragte børn og unges familieforhold karakteriseret ved, at familierne er stærkt marginaliserede i forhold til arbejdsmarkedet. 60 pct. af forældrene står uden for arbejdsmarkedet eller er arbejdsløse (Hestbæk, 1997: 13). En tredjedel af de anbragte børn og unge har forældre, der har fået mindst én fængselsdom (Danmarks Statistik, 2002).

I Hestbæks undersøgelse af anbringelsesårsagerne er sagsbehandlere og forældre blevet spurgt om årsagen til anbringelsen, og resultatet opgøres på denne måde (Hestbæk, 1997:15):

TABEL 4.1.

Årsager til anbringelse. Pct.

Adfærdsvanskeligheder hos barnet/den unge (skole-, opdragelses- eller andre svære sociale problemer)	62
Manglende omsorg	49
Misbrug hos den voksne	38
Barnet/den unge ønskede ikke at bo hjemme	24
Psykisk lidelse/handicap hos den voksne	22
Udviklingsproblemer hos barnet/den unge (sent udviklet/umoden)	21

Kilde: Hestbæk (1997: 15).

Som det fremgår af oversigten, summerer anbringelsårsagerne ikke til 100 pct. Det hænger sammen med, at der kan være og ofte er en flerhed af problemer, der fører til anbringelser uden for hjemmet. De anbragte børn og unges svære livsvilkår afspejler sig også i deres voksenliv. Sammenlignet med andre børn går det ikke anbragte børn og unge særlig godt senere i livet. Mere end halvdelen kommer ikke i gang med en uddannelse efter folkeskolen; en fjerdedel lever af overførselsindkomster, og næsten halvdelen er kendt skyldige i en lovovertrædelse (Danmarks Statistik, 2002).

De anbragte børn og unge er med andre ord en gruppe, der er præget af massive sociale og familiemæssige problemer. I den forstand er de anbragte børn og unges sociale og familiemæssige baggrund i nøje overensstemmelse med de forhold, der i loven er opregnet som bevæggrunde til at foretage en tvangsmæssig anbringelse uden for hjemmet, selv om hovedparten af anbringelserne, i hvert fald formelt set, sker med samtykke fra forældrene og derfor ud fra kriterier, der er mindre alvorlige eller „rummelige“, som det udtrykkes i kommissionsbetænkningen, der har været forelagt for bestemmelserne også i den nuværende lovgivning (Betænkning 1212, 1990: 12). Det fremgår af lovens § 42, at „er der en åbenbar risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af 1) utilstrækkelig omsorg for eller behandling, 2) vold eller andre alvorlige overgreb, 3) misbrugsproblemer, kriminell adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder hos barnet eller den unge, 4) andre adfærd- eller tilpasningsproblemer hos barnet eller den unge“, kan der foretages en anbringelse uden for hjemmet uden samtykke fra forældrene eller den unge over 15 år.

Samlet set er der altså god grund til at forvente, at den variation, der er i

kommunernes anbringelseshyppighed, i meget stort omfang vil være betinget af de sociale forhold i kommunerne. Det har også i nogen grad vist sig i de undersøgelser, der tidligere er foretaget. I Socialforskningsinstituttets undersøgelse af kommunernes børnesager er der en positiv sammenhæng mellem størrelsen af kontanthjælpsudgifterne, de samlede sociale udgifter og antallet af eneforsørgere og anbringelseshyppigheden, hvorimod der er en negativ sammenhæng mellem daginstitutionsdækningen og anbringelseshyppigheden (Jørgensen, Gamst & Watt Boolsen, 1989: 150-154). Undersøgelsen identificerer imidlertid en storebæltfaktor som den væsentligste forklaring på kommunernes anbringelsesfrekvens:

Lidt forenklet ... ser der ud til at gå en grænse ned gennem Storebælt. Øst for Storebælt er der en relativt høj frekvens af anbringelser – og det gælder også uden for det storkøbenhavnske område. Vest for Storebælt – og her medregnet de større provinsbyer – er der derimod tale om en relativt lav frekvens af anbringelser (Jørgensen, Gamst & Watt Boolsen, 1989: 34).

Samlet set, inklusive storebæltfaktoren, kan 64 pct. af variationerne i kommunernes anbringelsesfrekvens forklares med de nævnte fem faktorer.

Omvendt har det ikke fuldt ud vist sig at være tilfældet, når man undersøger årsagerne til kommunernes udgifter til foranstaltninger for særligt udsatte børn og unge. I Socialministeriets undersøgelse fra 2000 er kommunernes udgifter til særlige foranstaltninger for børn og unge, herunder også udgifter til døgnanbringelser, sammenholdt med en række indikatorer på sociale problemer: Andel af personer med hjælp til forsørgelse, andel ledige, andel indvandrere, andel socialt udsatte boliger, andel børn af enlige forsørgere (Socialministeriet, 2000: 18-19). Det konkluderes imidlertid i undersøgelsen, at der er positive, men relativt svage statistiske sammenhænge mellem de sociale indikatorer og udgifterne til særlige foranstaltninger for børn og unge, herunder også når der ses isoleret på udgifterne til døgnanbringelser. De svage resultater af Socialministeriets undersøgelser og forskellen på den og SFI's undersøgelse kan selvsagt være begrundet i, at der ses på udgifter til døgnanbringelser og ikke antallet af døgnanbringelser.

Begge undersøgelser er ikke desto mindre en indikator på, at kommunerne ikke fuldt ud er i omgivelsernes vold, når det gælder anbringelser af børn og unge uden for deres eget hjem, specielt hvis storebæltfaktoren ikke medregnes som en egentlig social baggrundsvariabel. Det kunne tolkes på den måde, at selv om de børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, er præget af massive sociale og familiemæssige problemer, så er det ikke givet,

at massive sociale og familiemæssige forhold i alle tilfælde og i samme udstrækning fører til, at der fortages en anbringelse uden for hjemmet. De hidtidige undersøgelser af emnet kunne også tolkes på den måde, at der også kan være andre relevante forklaringer på variationen i anbringelsespolitik end de sociale forhold i kommunerne.

Under alle omstændigheder er det nødvendigt at overveje, hvilke sociale baggrundsvARIABLE der er relevante i forbindelse med en undersøgelse af kommunernes anbringeshyppighed. Enkelte af de anvendte indikatorer, f.eks. storebæltsfaktoren, er kun i en meget bred forstand en social baggrundsvARIABLE. Den kommunale daginstitutionsfrekvens er ligeledes en faktor, der teoretisk kan være svær umiddelbart at forbinde med anbringeshyppigheden, specielt når sammenhængen angives at være negativ, således at der er en tendens til højere anbringeshyppighed, når dagsinstitutionsdækningen er lav.

Endelig kan man have en stærk formodning om, at nogle af de gængse sociale baggrundsfaktorer indbyrdes er relativt højt korrelerede. I bedste fald kan der således være tale om, at der medtages en række unødvendige faktorer, når alle gængse sociale baggrundsfaktorer inddrages i en multivariat analyse; i værste fald kan den potentielt høje indbyrdes sammenhæng mellem faktorerne svække troværdigheden af vurderingen af den enkelte faktors betydning. Problemet er altså at finde de relevante sociale faktorer og helst udelukkende dem.

I såvel lovgivningens beskrivelse af de forhold, der kan føre til en anbringelse uden for hjemmet, som i Hestbæks empiriske undersøgelse af de konkrete årsager, der har ført til anbringelse, er der to hovedårsager til, at børn og unge anbringes uden for deres eget hjem. Den ene hovedårsag vedrører en manglende forældreevne, den anden hovedårsag er adfærds- og udviklingsproblemer hos barnet eller den unge. Selv om specielt adfærds- og udviklingsproblemerne kan være mere eller mindre afhængige af forældreevnen, så kan årsagen til anbringelserne i princippet opdeles i to forskellige typer af forhold. I det ene tilfælde er det forældrene, i det andet tilfælde er det barnet eller den unge, der ikke er velfungerende.

Næste led er at finde indikatorer for de to typer af årsagsforhold. Her er udvalget af indikatorer begrænset af den tilgængelige statistik, især hvis man går længere tid tilbage. Det gælder især, hvad angår indikatorer for adfærds- og udviklingsproblemerne, hvor antallet af anmeldte tyverier/indbrud (pr. 1000 indbyggere) og voldsforbrydelser (pr. 1000 indbyggere) er de bedste bud på generelt tilgængelige indikatorer. Omvendt er der flere generelt til-

TABEL 4.2.
Sammenhængen mellem forskellige indikatorer på de sociale forhold i kommunerne, 2000 (Pearsons r)

	ANMELDTE TYVERIER	ANMELDTE VOLDSSAGER	BØRN AF ENLIGE	KONTANT- HJÆLP	SOCIALT INDEKS	UDEN ERHERVS- UDDANNELSE	FULD- TIDS- LEDIGE	INDKOMST UNDER 125.000
Anmeldte tyverier	1,000	,583**	,715**	,620**	,705**	-,359**	,025	-,004
Anmeldte voldsager	,583**	1,000	,532**	,480**	,570**	-,069	,212**	,179**
Børn af enlige	,715**	,532**	1,000	,709**	,859**	-,294**	,214**	,170**
Kontanthjælps- udgifter	,620**	,480**	,709**	1,000	,757**	-,053	,349**	,366**
Socialt indeks	,705**	,570**	,859**	,757**	1,000	-,167**	,301**	,279**
Uden erhvervs- uddannelse	-,359**	-,069	-,294**	-,053	-,167**	1,000	,458**	,665**
Fuldtilslidte	,025	,212**	,214**	,349**	,301**	,458**	1,000	,649**
Indkomst under 125.000	-,004	,179**	,170**	,366**	,279**	,665**	,649**	1,000

Kilde: Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal (pc-udgaven).
Signifikansniveau: *** 1 pct. ** mindst 5 pct. * 10 pct.

gængelige indikatorer på forældreevnen, hvis den på traditionel vis betragtes som et spørgsmål om ressourcer. Eksempelvis andel fuldtidsledige (pr. 100 17-66-årige), kontanthjælpsudgifter (pr. 100 17-66-årige), andel uden erhvervsuddannelse (25-64-årige), andel af skattepligtige med indkomster under 125.000, det „sociale indeks“, der er en sammenvejning af forskellige sociale indikatorer, der anvendes i forbindelse med den mellemkommunale udligning af udgiftsbehov og andelen af børn af enlige forsørgere (pr. 100 0-17-årige), der i mange undersøgelser har vist sig som en paraplyvariabel, der har dækket mange forskellige sociale forhold (f.eks. Finansministeriet et al., 1995). For de nævnte sociale indikatorer er den indbyrdes sammenhæng undersøgt ved en generel korrelationsanalyse.

Korrelationsanalysen i tabel 4.2 viser, at der i mange tilfælde er stærke sammenhænge mellem de sociale indikatorer på kommunalt niveau. Sammenhængene er imidlertid ikke i alle tilfælde i overensstemmelse med den teoretiske forventning om to hoveddimensioner, der afspejler manglende forældreevne og adfærds- og udviklingsproblemer hos børnene og de unge. Således er der som forventet en sammenhæng mellem adfærds- og udviklingsproblemindikatorerne (antallet af voldsforbrydelser og tyverier), men de to kriminalitetsindikatorer er samtidig også højt korreleret med nogle af forældreevne-indikatorerne (antallet af børn af enlige, størrelsen af kontanthjælpsudgifterne og det sociale indeks), der på den anden side ikke er specielt højt korreleret med de øvrige indikatorer for forældreevnen (andel uden erhvervsuddannelse, antal fuldtidsledige og andel indkomster under 125.000). Andelen uden erhvervsuddannelse, antallet af ledige og lavindkomstmodtagere er til gengæld indbyrdes rimeligt højt korrelerede.

De sociale indikatorer er tilsyneladende udtryk for to underliggende dimensioner, hvilket også bekræftes af en faktoranalyse, der omfatter alle de udvalgte sociale indikatorer (jf. tabel 4.3). De to dimensioner, der udkrystalliseres, svarer imidlertid ikke til de teoretisk forventede. Hvorvidt det efterfølgende er muligt at give dem en teoretisk meningsfuld karakteristik kan diskuteres. I så fald kunne de første fire faktorer (anmeldte tyverier, voldsforbrydelser, børn af enlige, det sociale indeks) karakteriseres som et udtryk for en egentlig social dimension, mens de sidste tre faktorer afspejler en arbejdsmarkedsposition. Under alle omstændigheder viser analysen, at det hverken er nødvendigt eller særlig fornuftigt at inddrage mere end to indikatorer for de sociale indikatorer i analysen af anbringelser af børn uden for hjemmet. Det kunne f.eks. være to indeks konstrueret med udgangspunkt i den standardiserede score på de sociale og arbejdsmarkedsmæssige indikatorer.

TABEL 4.3.

Faktoranalyse af sociale indikatorer i kommunerne, 2000

TOTAL FORKLARET VARIANS						
Komponent	Initial Eigen-værdi			Extraktionssum af kvadrerede loadings		
	Total	Pct. af variansen	Akkumuleret pct.	Total	Pct. af variansen	Akkumuleret pct.
1	3,854	48,170	48,170	3,854	48,170	48,170
2	2,241	28,019	76,189	2,241	28,019	76,189
3	,603	7,532	83,721			
4	,437	5,462	89,182			
5	,279	3,485	92,667			
6	,264	3,296	95,962			
7	,197	2,459	98,422			
8	,126	1,578	100,000			

KOMONENT MATRIX		
	Komponent 1	Komponent 2
Anmeldte tyverier	,805	-,365
Anmeldte voldsforbrydelser	,715	-,052
Antal børn af enlige	,893	-,192
Kontanthjælpsudgifter	,861	,080
Socialt indeks	,924	-,062
Andel uden erhvervsuddannelser	-,124	,891
Andel fuldtidsledige	,390	,741
Andel med indkomst under 125.000	,369	,846

Extraktionsmetode: Principal Component Analysis.

Kilde: Som tabel 4.2.

Som det vil fremgå nedenfor, ændrer det kun marginalt på undersøgelsens resultater, og det bidrager kun i beskedent omfang til at øge forklaringen på variationen i kommunernes anbringelsesfrekvens sammenlignet med at anvende en indikator inden for hver af de to dimensioner. Ud fra de bevæggrunde er den indikator, der er stærkest korreleret med anbringelsesfrekvensen inden for hver af de to empirisk fundne dimensioner, udvalgt til at indgå i den empiriske undersøgelse af anbringeshyppigheden i de danske kommuner i perioden 1994-2000, dvs. antallet af børn af enlige forsørgere og andel af skattepligtige med en indkomst under 125.000.

BETYDNINGEN AF PARTIPOLITIK OG SOCIALE FORHOLD FOR ANBRINGELSESHYPPIGHEDEN

Sammenhængen mellem de partipolitiske forhold og anbringelseshyppigheden i de danske kommuner er undersøgt i perioden 1994-2000. Undersøgelsen er opdelt i to perioder, 1994-1997 og 1998-2000. Anbringelseshyppigheden er opgjort som det gennemsnitlige antal anbringelser i de to perioder for at udjævne det udsving, der kan være i anbringelseshyppigheden i de enkelte år, hvilket specielt gør sig gældende for mindre kommuner. Den samlede undersøgte periode er afgrænset til årene efter 1993, hvor de reviderede regler i bostandsloven trådte i kraft. Det nye regelsæt medførte et større fald i antallet af anbringelser. Dette fald var imidlertid i et vist omfang begrundet i, at mange såkaldt „uegentlige“ anbringelser ikke længere optrådte i statistikken. Som f.eks. når kommunerne støttede et ophold på en efterskole alene efter en økonomisk trangsvurdering, men alligevel anvendte anbringelsesregelsættet til formålet. Anbringelseshyppigheden før og efter 1993 er af den grund ikke fuldt ud sammenlignelige.

Som det fremgår af tabel 4.4, er der en klar partipolitisk forskel på anbringelseshyppigheden i de danske kommuner i begge de undersøgte perioder. Vurderes alle kommuner under ét, så er anbringelseshyppigheden mindre i de borgerlige end i de socialdemokratiske styrede kommuner. Alt andet lige er anbringelsesfrekvensen 25 pct. højere i socialdemokratiske end i borgerlige kommuner. Denne effekt forstærkes klart i de partipolitiske højborge, hvor forskellen i anbringelsesfrekvensen er 50 pct.

Det er imidlertid lige så klart, at den partipolitiske betydning i stort omfang er et resultat af, at der er en sammenhæng mellem partiernes styrke og de sociale forhold i kommunerne. Alt andet er ikke lige. Kontrolleres der for andelen af børn af enlige, andelen af indkomster under 125.000 og kommunestørrelsen, så forsvinder effekten af partipolitik helt for alle kommunerne under ét. Selv om betydningen af de partipolitiske forhold ligeledes samlet set er relativt svag, så er der imidlertid i de partipolitiske højborge en tendens til, at borgerligt styrede kommuner har en lavere anbringelseshyppighed end de socialdemokratiske ledede kommuner. Det ville således ikke være korrekt at konkludere, at partipolitik generelt har stor betydning for anbringelseshyppigheden. Men der hvor partipolitik må forventes at have de bedste betingelser for at slå igennem, har det rent faktisk også en vis betydning, selv om det både i kommunerne under ét og i de partipolitiske højborge, som forventet, er de sociale forhold, især andelen af enlige forsørgere, der har størst betydning for anbringelseshyppigheden.²

TABEL 4.4.

Politiske og sociale faktorerers betydning for anbringelseshyppigheden, 1994-2000. Alle kommuner under ét og de partipolitiske højborge (fremhævet med kursiv). Regressionsanalyse (std. betakoefficient), forklaret varians (R^2)

	1994-1997	1998-2000
BIVARIAT ANALYSE		
Partipolitik	-0,310***	-0,283***
	<i>-0,603***</i>	<i>-0,585***</i>
MULTIVARIAT ANALYSE		
Samlet R^2	0,47	0,36
	<i>0,56</i>	<i>0,40</i>
Partipolitik	-0,001	-0,049
	<i>-0,127</i>	<i>-0,285*</i>
Andel børn af enlige	0,593***	0,443***
	<i>0,551***</i>	<i>0,324**</i>
Andel med indkomst under 125.000	0,212***	0,319***
	<i>0,169**</i>	<i>0,198**</i>
Indbyggertal	0,062	-0,019
	<i>0,106</i>	<i>0,020</i>

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

Kilder: Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal (sociale forhold) og Kommunal Årbog (politiske forhold), Danmarks Statistik (anbringelsesfrekvens).

Kommunestørrelsen er inddraget i analysen, ikke fordi kommunestørrelsen umiddelbart kan forventes at have nogen særlig stærk isoleret betydning for anbringelsesfrekvenser, men snarere fordi kommunestørrelsen traditionelt anses for at være stærkt korreleret med de sociale baggrundsvariable, de politiske forhold og delegationsforholdene. Af den grund kunne det forventes, at der er en positiv sammenhæng mellem kommunestørrelsen og anbringelsesfrekvensen. Det viser sig imidlertid ikke at være tilfældet.

Der er ikke nogen nævneværdig sammenhæng mellem anbringelsesfrekvensen og kommunestørrelsen i perioden. Hertil kunne det indvendes, at der stadigvæk kunne være en betydning af kommunestørrelsen i den forstand, at der er forskel på de sociale og politiske forhold i større og mindre kommuner. Ifølge den tankegang kunne kommunestørrelsen opfattes som

en art bagvedliggende variabel, der både forklarede de sociale og politiske forskelle og i sidste instans også forskellene i anbringelsesfrekvenserne. Det er imidlertid ikke tilfældet. Der er som forventet en positiv signifikant sammenhæng mellem kommunistørrelsen og anbringelsesfrekvensen, men kommunistørrelsen kan statistisk kun i meget beskedent omfang forklare variationen i anbringelsesfrekvensen ($R^2=0,04$).

På samme måde er der også som forventet en signifikant sammenhæng mellem kommunistørrelsen og de partipolitiske forhold således, at der er en tendens til, at større kommuner er socialdemokratisk dominerede, og mindre kommuner er borgerligt dominerede. Kommunistørrelsen har imidlertid i statistisk forstand begrænset forklaringskraft ($R^2=0,03$). Sammenhængen mellem kommunistørrelse og andelen af indkomster under 125.000 er derimod ikke signifikant og kan i statistisk forstand ikke bidrage til at forklare noget af variationen på indkomstvariablen ($R^2=0,00$). Derimod er der en positiv, signifikant sammenhæng mellem andelen af enlige og kommunistørrelsen, og i dette tilfælde kan kommunistørrelsen også i statistisk forstand til en vis grad forklare variationen i andelen af børn af enlige ($R^2=0,19$). Samlet set kan kommunistørrelsen således ikke i nævneværdigt omfang hverken direkte eller indirekte forklare variationen i de kommunale anbringelsesfrekvenser.

BETYDNINGEN AF DELEGATION OG SAMSPILLET MED DE POLITISKE OG SOCIALE FORHOLD I KOMMUNERNE

I og med lovgivningen og lovgivningsændringerne traditionelt er vedtaget med brede politiske flertal, der stort set har fulgt anbefalingerne fra udpræget fagligt sammensatte kommissioner, så kunne man måske forvente, at der ikke var den store forskel på den faglige og politiske vurdering af spørgsmålet. Omvendt er der flere usikkerhedsmomenter i det ræsonnement. Selv inden for samme parti kunne der være en forskel på de nationale og lokale politikeres opfattelse af spørgsmålet, ligesom det også må betegnes som usikkert, om de faglige kommissionsvurderinger og -anbefalinger har et indhold, som de lokale administratorer både kan og vil følge. Den nøgterne vurdering af betydningen af at delegere kompetencen til administrativt niveau er således, at det på forhånd er vanskeligt at have nogen sikker forhåndsforventning om, hvilken betydning delegation af beslutningskompetencen har for anbringeshyppigheden.

TABEL 4.5.

Delegation og de politiske og sociale faktoreres betydning for anbringelseshyppigheden, 1998-2000. Alle kommuner under ét og de partipolitiske højborge (fremhævet med kursiv). Regressionsanalyse (std. betakoefficient), forklaret varians (R²)

BIVARIAT ANALYSE	
Delegation	0,175** 0,443***
MULTIVARIAT ANALYSE	
Samlet R ²	0,36 0,41
Delegation	0,079 0,171
Partipolitik	-0,035 -0,237
Andel børn af enlige	0,420*** 0,260
Andel med indkomst under 125.000	0,339*** 0,233*
Indbyggertal	-0,022 0,011

Noter og kilde: som tabel 4.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

Det ses af tabel 4.5, at der er en sammenhæng mellem delegation og anbringelseshyppigheden, således at der er en højere anbringelseshyppighed i de kommuner, der har delegeret kompetencen til forvaltningen.³ Alt andet lige er anbringelsesfrekvensen ti pct. lavere i de kommuner, hvor kompetencen er et politisk anliggende. Sammenhængen er imidlertid ikke specielt stærk, og betydningen af delegation bliver ydermere svækket, når der kontrolleres for de politiske og sociale forhold. Deraf kan der imidlertid ikke nødvendigvis sluttes, at delegation af beslutningskompetencen er en uinteressant faktor i denne sammenhæng. Som argumenteret for ovenfor kan delegationsforholdene tænkes at have betydning i samspil med de politiske faktorer, også fordi der er en partipolitisk betinget forskel på tilbøjeligheden til at delegere beslutningskompetencen til den kommunale forvaltning.

Hvis man ser på alle kommunerne under et, er beslutningskompetencen delegeret til forvaltningen i tre fjerdedele af de socialdemokratiske ledede kommuner, mens det kun er tilfældet i halvdelen af de borgerlige kommuner. Den partipolitiske fordeling er imidlertid stærkt betinget af, om det er en partipolitisk højborg eller ej. I de kommuner, hvor den partipolitiske ledelse er skiftet en eller flere gange i perioden efter inddelingsreformen i 1970, er tendensen til, at socialdemokratisk ledede i højere grad end borgerligt styrede kommuner delegerer kompetencen, ikke særlig stærk. I de partipolitiske højborge derimod er der et meget klart partipolitisk mønster i delegationstilbøjeligheden, idet mere end fire ud af fem socialdemokratiske kommuner har delegeret kompetencen, hvorimod det kun er tilfældet i mindre end hver tredje borgerligt ledede højborge.

Ud fra den tankegang er betydningen af delegation for anbringelseshypothetigheden analyseret separat for de socialdemokratiske og borgerligt styrede kommuner.

Som det fremgår af tabel 4.6, er betydningen af delegation af beslutningskompetencen til forvaltningen betinget af, om det er en borgerligt eller socialdemokratisk ledet kommune. I de borgerligt ledede kommuner har delegation af beslutningskompetencen en stærk selvstændig betydning for anbringelsesfrekvensen. Betydningen af delegation er ikke alene signifikant, effekten er tilmed på niveau med de sociale faktorerens betydning.

I de socialdemokratiske ledede kommuner har delegation af beslutningskompetencen på den anden side ingen selvstændig betydning for anbringelsesfrekvensen, og det er alene de sociale omstændigheder, der er afgørende for, hvor mange børn og unge der anbringes uden for hjemmet.

Ser man alene på de partipolitiske højborge, så forstærkes tendensen til, at delegationen til forvaltningen har en selvstændig betydning for anbringelsesfrekvensen i de borgerligt ledede kommuner, hvor det heller ikke i de socialdemokratiske højborge har nogen betydning, om de frivillige anbringelser besluttet på politisk eller administrativt niveau.

Kommunernes frihed til at placere kompetencen til at foretage anbringelser med samtykke fra forældrene på enten politisk eller administrativt niveau har således en beskeden selvstændig betydning. Men betydningen af delegationsforholdene får en særlig betydning i samspillet med de politiske faktorer.

Det kunne indikere, at delegation af kompetencen til at anbringe børn og unge er et spørgsmål, der opfattes som vigtigt af lokalpolitikerne, fordi det har en betydning for anbringelsespolitikken. Den forskellige kompetence-

TABEL 4.6.

Samspillet mellem de politiske forhold, delegation og de sociale faktoreres betydning for anbringelseshyppigheden, 1998-2000. Alle kommuner under ét og de partipolitiske højborge (fremhævet med kursiv). Regressionsanalyse (std. betakoefficient), forklaret varians (R^2)

	SOCIALDEMOKRATISK STYRE	BORGERLIGT STYRE
MULTIVARIAT ANALYSE		
Samlet R^2	0,34 <i>0,00</i>	0,32 <i>0,18</i>
Delegation	-0,118 <i>0,068</i>	0,262*** <i>0,387**</i>
Andel børn af enlige	0,477*** <i>0,268</i>	0,263*** <i>0,030</i>
Andel med indkomst under 125.000	0,287*** <i>0,132</i>	0,440*** <i>0,465***</i>
Indbyggertal	-0,054 <i>0,020</i>	0,056 <i>0,053</i>

Noter og kilde: som tabel 4.4.

Signifikansniveau: *** 1 pct. ** 5 pct. * 10 pct.

fordeling mellem det politiske og administrative niveau i de partipolitiske højborge og de øvrige kommuner kunne indikere, at det er en erkendelse, der i særlig grad er gået op for de politiske ledere i de kommuner, hvor det samme parti har siddet på borgmesterposten i lang tid. Den meget forskellige delegationspraksis i de socialdemokratisk og borgerligt ledede kommuner, der især er markant i de partipolitiske højborge, sammenholdt med tendensen til, at delegation af beslutningskompetencen alene har en betydning i de borgerligt ledede kommuner, tyder ikke alene på, at forvaltningen ikke er og ikke opfattes som et neutralt instrument i anbringelsessagerne. Det indikerer tillige, at politikerne drager en vidt forskellig, men logisk konsekvens af dette forhold. Resultatet af analysen kan således tolkes på den måde, at socialdemokratisk ledede kommuner i større grad end borgerligt styrede kommuner kan delegere kompetencen til forvaltningen uden, at det får den store betydning for den kommunale anbringelsespraksis, da effekten af delegation er mindre i de socialdemokratisk styrede kommuner end i de borgerligt ledede.

De socialdemokratiske politikere synes således i højere grad end de borgerlige politikere at være i overensstemmelse med forvaltningernes

anbringelsespraksis. Det betyder også, at delegation af beslutningskompetencen i nogen grad er medvirkende til at reducere de partipolitiske forskelle på anbringelseshyppigheden. Det kan selvsagt være en politisk beslutning, der er truffet med netop det sigte. Det gælder især i de borgerligt styrede højborge, hvor delegation af beslutningskompetencen til forvaltningen har den allerstørste selvstændige betydning for anbringelseshyppigheden og tilmed større betydning end de sociale faktorer. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at de mindre erfarne borgerlige borgmesterpartier ikke er fuldt ud er klar over, at delegation til forvaltningen alt andet lige har en tendens til at øge anbringelsesfrekvensen. Den mere tilbageholdende anbringelsespolitik i de borgerligt styrede kommuner, der ikke har delegeret kompetencen til forvaltningen, peger i den retning.

NÅR LOKALPOLITIK BETYDER FOR MEGET

Kompetencen til at anbringe børn og unge uden for deres eget hjem har siden den første børnelov i 1905 været et lokalt anliggende. Det har en stribe ændringer af lovgivningen på området ikke ændret ved, heller ikke de store ændringer, der på andre beslægtede områder fulgte af kommunalreformen og vedtagelsen af bistandsloven fra 1976. På den anden side har det ikke på noget tidspunkt været Folketingets mening, at kommunerne skulle udøve et frit lokalpolitisk skøn over, hvilke børn og unge der skulle anbringes uden for hjemmet. Lovgivningen har altid indeholdt en beskrivelse af de forhold, der skulle være til stede for, at en anbringelse kunne komme på tale, ligesom der i lovgivningen altid har været taget stilling til, hvilke organer der skulle træffe beslutningen om en anbringelse, og hvilke procedurer disse organer skulle følge. I den forstand er kommunernes skøn i stigende grad blevet normeret, også efter kommunalreformen, særligt med den ændring af loven, der trådte i kraft i 1993, og som stort set også er gældende i dag, der betyder, at det udelukkende er sociale og familiemæssige omstændigheder, der kan berettige til en anbringelse uden for hjemmet. Når der hertil lægges, at der traditionelt altid har stået et bredt politisk folketingsflertal bag lovgivningen på området, så er der grund til at forvente, at lokale forskelle i de partipolitiske styrkeforhold vil have en meget begrænset, for ikke at sige ingen betydning for anbringelseshyppigheden i kommunerne, når der er taget højde for forskellen i de sociale vilkår i kommunerne.

Det viser sig på en måde også at holde stik. De børn, der anbringes uden for hjemmet, er præget af massive sociale og adfærdsmæssige problemer. Der er

heller ikke den store forskel på anbringelseshyppigheden i borgerligt og socialdemokratisk styrede kommuner, når kommunernes sociale profil tages i betragtning. Alligevel kan de sociale og familiemæssige forhold ikke fuldt ud forklare forskellen i kommunernes anbringelsespraksis. Også andre faktorer kan bidrage til at forklare forskellen i kommunernes anbringelseshyppighed. I det store flertal af anbringelser, der sker med samtykke fra forældrene eller den unge over 15 år, har kommunerne efter lovgivningen fuld frihed til at bestemme, om kompetencen skal ligge på et administrativt niveau. Hvorvidt kommunerne har valgt at placere kompetencen på politisk eller administrativt niveau, viser sig også at have betydning for anbringelseshyppigheden.

Delegationstilbøjeligheden kan også bidrage til at kaste lys over den store bæltfaktor, som Jørgensen, Gamst og Watt Boolsen allerede i 1989 fandt havde betydning for anbringelsesfrekvensen. Som det fremgår af tabel 4.7, er der nemlig en betydelig større tendens til at delegere anbringelseskompetencen til forvaltningen på Sjælland/Øerne end på Fyn/i Jylland, også selv om der tages højde for de partipolitiske forhold.

Det ændrer imidlertid ikke på det forhold, at der ikke er nogen særlig stærk, selvstændig effekt af kompetencefordelingen på lokalt plan. Betydningen viser sig især i samspillet med de politiske forhold, da det i de socialdemokratiske kommuner ikke spiller nogen nævneværdig rolle for anbringelseshyppigheden, hvorvidt kompetencen er et politisk eller administrativt anliggende. Anderledes i de borgerligt styrede kommuner, hvor en delegation af kompetencen til forvaltningen har en tendens til at øge anbringelseshyppigheden, hvorimod anbringelsespolitikken er mere restriktiv i de borgerligt styrede kommuner, der har valgt at beholde kompetencen på politisk niveau.

Det kunne indikere, at forvaltningen ikke er et neutralt instrument for den (borgerlige) lokalpolitiske ledelse. Det betyder også, at den beskedne betydning af de partipolitiske styrkeforhold for anbringelseshyppigheden i nogen grad er et resultat af den udbredte tendens til at delegere beslutningskompetencen til forvaltningen, også i de borgerligt styrede kommuner. Hvorvidt det er en konsekvens af delegationen, der er erkendt og ønsket af lokalpolitikkerne, kan der kun gisnes om. Den markante partipolitiske forskel på kompetencefordelingen i de kommuner, hvor det samme parti har siddet længe på borgmesterposten og haft kontinuerlig omgang med forvaltningen siden 1970, tyder på, at det ikke er tilfældet.

Anbringelser af børn og unge er i denne undersøgelse medtaget som et eksempel på et ansvarsområde, der varetages af kommunerne, men hvor det

TABEL 4.7.

Delegationstilbøjeligheden geografisk fordelt (i pct.), kontrolleret for partipolitiske forhold

		IKKE		
		DELEGATION	DELEGATION	I ALT
Sjælland/Øerne	Socialdemokratisk styre	22	78	100 (50)
	Borgerligt styre	31	69	100 (45)
I alt Sj./Øerne		26	74	100 (95)
Jylland/Fyn	Socialdemokratisk styre	31	69	100 (57)
	Borgerligt styre	69	39	100 (97)
I alt Jylland/Fyn		50	50	100 (154)
Total hele landet		41	59	100 (249)

Kilde: som tabel 4.4.

fra Folketingets side ikke har været hensigten, at de lokalpolitiske præferencer skulle have nogen væsentlig betydning for udformningen af administrationen. Det viser sig ved, at området er meget stramt lovgivningsmæssigt reguleret. Undersøgelsen tyder på, at det formål ikke fuldt ud kan opfyldes selv ved en meget stram regulering af kommunernes virksomhed. Der er så at sige en uønsket lokal variation i kommunernes administration af områder. Det resultat kan givetvis generaliseres til andre områder, hvor der ikke kan udformes meget præcise regler, og hvor der således også er og må være et element af lokalt skøn i forvaltningen.

Det rejser spørgsmålet om, hvilke implikationer der kan drages af undersøgelsen af kommunernes anbringelser af børn og unge, der har relevans i andre tilfælde, hvor Folketinget nok har overladt administrationen og et vist skøn til kommunerne, men hvor der samtidig ikke ønskes en egentlig lokalpolitisk administration af området. Undersøgelsen af anbringelsesområdet peger på to hovedresultater. For det første at en strammere indholdsmæssig regulering af området, som 1993-lovgivningen på anbringelsesområdet er et godt eksempel på, ikke alene er afgørende for kommunernes anbringelsespraksis. Endnu mere detaljerede regler er således ikke nødvendigvis vejen til en mere ensartet praksis i kommunerne.

Det andet hovedresultat er, at kommunernes generelt store frihed til at indrette deres forvaltning efter eget ønske, som i dette tilfælde eksemplificeret ved kommunernes frihed til at afgøre, hvor i det kommunale system kompetencen til at træffe beslutninger om de frivillige anbringelser placeres, også kan have en direkte og indirekte betydning for kommunernes

anbringelsespraksis. Da Folketinget også, hvad anbringelsesområdet ligeledes er et godt eksempel på, har mulighed for at regulere procedure- og kompetencereglerne, rejser det spørgsmålet, hvorvidt Folketinget har mulighed for at indrette kompetenceforholdene på en måde, der i de tilfælde, hvor det er ønsket, ville kunne reducere den partipolitiske indflydelse på den kommunale forvaltning af kommunerne.

I det konkrete tilfælde har Folketinget bestemt, at de særligt alvorlige tvangsanbringelser skal besluttes i børne- og ungeudvalget. Man kunne forestille sig, at Folketinget også kunne bestemme, at også de frivillige anbringelser skulle afgøres med lokalpolitikeres medvirken. En sådan indskrænkning af kommunernes frihed til at indrette forvaltningen efter eget ønske ville næppe blive modtaget med begejstring af lokalpolitikere og deres interesseorganisationer, om end de dog nok ville kunne leve med den. I dette tilfælde ville det heller ikke være hensigtsmæssigt i forhold til opfyldelsen af målsætningen om, at anbringelsesfrekvensen i mindre grad skulle være bestemt af de lokalpolitiske styrkeforhold.

Givet en målsætning om, at anbringelsesfrekvensen i mindre grad skulle være bestemt af de lokalpolitiske styrkeforhold, så ville det i dette tilfælde være mere hensigtsmæssigt, hvis Folketinget bestemte, at anbringelsessagerne skulle afgøres endeligt af sagsbehandlerne i den kommunale forvaltning. Ud over at det isoleret set ville øge antallet af anbringelser, så ville en sådan bestemmelse af flere grunde imidlertid være utænkkelig. Ikke alene fordi det ville være et anslag mod den kommunale autonomi, men også fordi det vil være et brud på den hierarkiske organisering af kommunerne, hvor politikere i sidste instans har afgørelsen, medmindre de selv frivilligt bestemmer, at beslutningen skal overlades til den kommunale forvaltning.

I den situation har Folketinget imidlertid den mulighed at overlade kompetencen til et nævn eller et organ, der er uafhængigt af den kommunale forvaltning, eller selv varetage opgaven f.eks. i regi af en statsligt organiseret regional eller lokal forvaltning. I det konkrete tilfælde kunne det ske ved at genoptage den gamle ide fra Gravesen-betænkningen (Betænkning 1212, 1990) om at placere kompetencen til at anbringe børn og unge uden for hjemmet hos et ikke-politisk organ på amtsplan. Hvorvidt og under hvilke omstændigheder, det ville være en mulighed, tages op det afsluttende kapitel.

NOTER

- 1 Undersøgelsen er foretaget af stud. scient. pol. William Flugge.
- 2 Anvendes for 1998-2000 de to indeks for den „sociale“ og „arbejdsmarkedsmæssige dimension“ i stedet for kontrolvariablerne i tabel 4.4, øges den samlede forklaringskraft en smule til 0,40. Betydningen af de partipolitiske forhold er fortløbende beskeden (0,005), „den sociale dimension“ får lidt mere betydning (0,538***), mens den „arbejdsmarkedsmæssige dimension“ får lidt mindre betydning (0,298***).
- 3 Også her kunne man forvente, at delegationstilbøjeligheden ville være stærkt korreleret med kommunestørrelsen. Det er imidlertid ikke tilfældet. Sammenhængen mellem kommunestørrelsen og delegationstilbøjeligheden er godt nok positiv og signifikant, men kommunestørrelsen kan i statistisk forstand kun forklare tre pct. af variationen i delegationstilbøjeligheden.

DEN VELLYKKEDE KOMMUNAL- REFORM

Kommunalreformen blev gennemført mod alle odds. Grundlaget for reformen var inddelingsreformen. Den var fundamentet for den senere overførsel af en række statslige opgaver til amterne og kommunerne, der sammen med den successive omlægning af statens tilskud på de store kommunale ansvarsområder har betydet, at størstedelen af den danske offentlige sektor i dag er kommunale ansvarsområder. Den offentlige sektor er i kølvandet på kommunalreformen blevet decentraliseret i betydelig grad, og det ikke bare i formel forstand.

Om kommunalreformen også har gjort en forskel og har betydet, at den kommunale opgavevaretagelse afspejler forskellige lokale ønsker og behov, er en anden sag. Uanset at evnen til og muligheden for at tilpasse de lokale løsninger til de lokale forhold og præferencer er det væsentligste argument for lokal opgavevaretagelse i den klassiske decentraliseringslitteratur, så kan det ikke tages for givet, at kommunal forvaltning også betyder forskellighed i den måde, hvorpå politikken udformes på lokalt plan. Det gælder i almindelighed, at decentralisering ikke ubetinget fører til større lokale forskelle, og det kunne i særdeleshed også gælde den danske kommunalreform, hvor større lokal variation i opgaveløsningen i bedste fald kun var et blandt flere formål med kommunalreformen. Forudsætningen for, at decentraliseringen af ansvaret fører til større lokal variation i opgaveløsningen, er, at kommunerne reelt *kan* og *vil* vælge forskellige løsninger. Og det kan langt fra tages for givet. Bestemmelser i lovgivningen og aftaler i det nationale overenskomsts system kan begrænse mulighederne for, at politikken udformes forskelligt lokalt. Stærke producent- og vælgerinteresser betyder, at kommunernes råderum i realiteten begrænses, og at politikken bliver relativt ensartet på tværs af kommunegrænserne, også selv om kommunerne ikke er begrænset af centrale regler i lovgivningen og overenskomsterne.

Hvis decentraliseringen kun har en betydning for variationen i den kommunale opgaveløsning, når der ikke er centrale lovgivnings- og overens-

komstbestemmelser og betydelige producent- og vælgerinteresser på spil, så kunne det hævdes, at kommunalreformen har været mindre vellykket. Det ville imidlertid for det første være en forhastet konklusion. I de tilfælde ville det sandsynligvis næppe have gjort en forskel, om forvaltningen f.eks. havde været statslig. Stærke producent- og vælgerinteresser ville givetvis også have spillet en betydelig rolle for politikudformningen på statsligt niveau.

Ud fra en responsivitetssynsvinkel ville det for det andet være forkert at hævde, at kommunalreformen har været mindre vellykket. Den i nogle tilfælde begrænsede variation i udformningen af den lokale politik kan fortolkes positivt på den måde, at kommunerne har vist sig at være meget dygtige til at tilpasse den lokale politik til stærke vælger- og producentinteresser, som ytrer lokale ønsker og krav. Kommunernes udgiftspolitiske reaktion på refusionsomlægningerne kan ydermere tages til indtægt for, at kommunerne er bedre end staten til at udforme politikken efter borgernes og de offentligt ansattes ønsker. I modsætning til hvad der kunne forventes ud fra den gængse neoklassiske økonomiske teori, reagerede kommunerne ikke på det økonomiske incitament, der lå i omlægningen af statens tilskud til kommunerne fra refusioner til generelle tilskud, ved generelt at holde igen på udgifterne. Kommunernes udgiftspolitiske reaktion på tilskudsomlægningen viste sig derimod at være nøje afstemt med vælgerne og de offentligt ansattes interesser, og i det omfang, der var en konflikt mellem de to interesser, så var det vælgerne præferencer, der var udslagsgivende. Omlægningen af statens tilskud til kommunerne indebar således i realiteten, at prioriteringen af opgaverne i den danske offentlige sektor i højere grad kom i overensstemmelse med vælgerne præferencer.

Vælgerne er f.eks. mere begejstrede for udgifter til ældreservice end til biblioteker og veje, og kommunernes udgiftspolitiske reaktioner tyder på, at kommunalpolitikkerne har været meget bevidste om variationerne i de kommunale ansvarsområders vælgermæssige popularitet. Det kunne tolkes på den måde, at udgifterne på de mindre populære udgiftsområder i et vist omfang alene har været afholdt, fordi der var en delvis statslig refusion af udgifterne, hvorimod det i realiteten ikke har vist sig at være nødvendigt med en særlig økonomisk tilskyndelse til kommunerne for at afholde udgifter på de populære kommunale ansvarsområder.

Samlet set reagerede kommunerne således ikke som forventet eller frygtet på bortfaldet af de økonomiske incitamenter, der var indeholdt i de statslige refusionsomlægninger. Vælgerne ønsker og krav viste sig at være en stærkere tilskyndelse for kommunalpolitikkerne end statslige tilskudsprocenter. I et

demokrati er lydørhed over for vælgerne ikke den ringeste egenskab. I den forstand kan Poul Sørensens kommunalreform siges at have været vellykket.

BEHOVET FOR EN NY KOMMUNALREFORM

DEN RETTE KOMMUNESTØRRELSE

Selv om kommunalreformen således kan karakteriseres som en vellykket reform, fordi den har fremmet responsiviteten over for vælgerne ønsker og krav, kan det selvfølgelig godt være, at der er behov for at justere eller endda mere radikalt ændre udformningen af det nuværende kommunestyre.

Der kunne være andre tungtvejende hensyn, der talte for en ny kommunalreform. Den bedste af alle verdener er et kommunestyre, der på en og samme tid er indrettet, så det både fremmer kommunernes økonomiske og faglige effektivitet og det lokale demokrati, det være sig i form af et lokalt tilhørsforhold, nærheden til de lokale beslutningstagere, borgernes deltagelse og engagement i lokalpolitikken og det lokalpolitiske systems lydørhed over for vælgerne.

Den danske debat om kommunestyrets indretning har i høj grad handlet om, at vi ikke kan få den bedste af alle verdener, men at vi må vælge, om kommunestyret primært skal indrettes med henblik på at skabe en økonomisk og fagligt effektiv forvaltning, eller om de demokratiske værdier bør sættes i højsædet. Basalt set har dilemmaet været stillet op på den måde, at større kommuner er mere effektive end små, mens mindre kommuner er mere demokratiske end større. Det gjaldt forud for kommunesammenlægningerne i 1970, og det gælder i den aktuelle politiske diskussion om behovet for en ny kommunalreform.

Regeringen har nedsat en Strukturkommission, der forventes at barsle med en anbefaling om retningslinjerne for et reformeret kommunestyre omkring årsskiftet 2004. Og selv om kommissoriet for Strukturkommissionen er bredere formuleret, har debatten om en ny kommunalreform stort set udelukkende fokuseret på behovet for et færre antal kommuner og afskaffelse af amterne. Dansk Industri har gjort sig til stærke fortalere for en reform med dette indhold, og flertallet af kommunaldirektørerne, også dem i de mindre kommuner, har tilsluttet sig samme synspunkt. I flere af ministeriernes sektoranalyser, som er en gennemgang af aktiviteterne inden for hvert ministerområde, der er bestilt af Strukturkommissionen, kan man også i mere diplomatiske vendinger finde samme anbefaling (Indenrigsministeri-

et, 2003). Samtidig viser holdningsundersøgelser, at der i befolkningen er et klart flertal for at nedlægge amterne, og at et endnu større flertal i befolkningen ønsker færre og større kommuner, hvis amterne nedlægges (Mandag Morgen, 2003).

Kommunestyrets fremtid, som det nu tegner sig, er således ikke et spørgsmål om, hvorvidt der skal være færre og større kommuner, men snarere hvilken størrelse de nye og større kommuner skal have. Diskussionen går således på, om kommuner med 20.000 indbyggere er gangbare, eller om der er behov for kommuner med minimum 50.000 indbyggere, for at kommunerne skal kunne overtage de fleste af de opgaver, amterne varetager i dag. Argumentationen for at nedlægge amterne og skabe større og færre kommuner har været, at det derved skulle være muligt at reducere de samlede administrative omkostninger og øge kvaliteten af de administrative beslutninger. Muligheden for at reducere de administrative omkostninger hviler i høj grad på en forestilling om, at det er muligt at høste stordriftsfordele ved at øge kommunestørrelsen. Kommuner af en vis størrelse anses samtidig for at være en forudsætning for at træffe „fagligt bæredygtige“ beslutninger ud fra den idé, at der skal en vis sagsvolumen til for at skabe et fagligt miljø, tiltrække kompetente medarbejdere og sikre en fagligt forsvarlig sagsbehandling (se eksempelvis Socialministeriets sektoranalyse, Socialministeriet, 2003).

Ingen af de to argumenter for større kommuner er imidlertid overbevisende. Det er ingen nyhed, at det generelt er vanskeligt at påvise kommunale stordriftsfordele (Houlberg, 1995; 2000), hvilket også fremgår af ministeriernes sektoranalyser, i det omfang spørgsmålet er belyst. Forestillingen om, at der skal en vis sagsvolumen til at sikre fagligt forsvarlig sagsbehandling, kan umiddelbart lyde plausibel. Der er imidlertid ikke megen dokumentation for, at det forholder sig på den måde. En måde at undersøge den mulige sammenhæng mellem kommunestørrelse og den faglige kompetence på er at se andelen af kommunernes beslutninger, der omgøres af ankeinstanser, som en indikator på kvaliteten af de kommunale beslutninger. I de få tilfælde, hvor der foreligger sådanne undersøgelser, er resultaterne ikke specielt klare. For eksempel viser en undersøgelse af Den Sociale Ankestyrelse, at andelen af sager behandlet i børn- og ungeudvalgene, der ændres af Den Sociale Ankestyrelse, i nogen grad varierer med kommune type og -størrelse. Selv om omgørelsesandelen er lavere i hovedstaden og bykommunerne end i de øvrige kommuner, er forskellene dog begrænsede. Det er i særlig grad bemærkelsesværdigt, at der ikke er den store forskel på bykommuner og

ovrigt kommuner, hvilket i forhold til diskussionen om en fremtidig kommunestørrelse på minimum 20.000 eller 50.000 synes at være særlig relevant (Socialministeriet, 2003: 46-47).

På samme måde er der heller ikke meget belæg for, at de små kommuner skulle være dårligere end større kommuner til at behandle tilkendelse af førtidspension. Omgørelsesprocenten, beregnet som andelen af omgjorte sager i forhold til det samlede antal førtidspensionssager, er således ikke generelt højere for de mindre end de større kommuner. Uanset at det fremstår som sådan, kan det forhold, at omgørelsesprocenten er markant højere for kommuner, der har meget få sager i forhold til antallet af 18-66-årige, ikke nødvendigvis tages til indtægt for, at forvaltningen er mere professionel i større end mindre kommuner (Socialministeriet, 2003: 145-148).

Der er således ikke megen dokumentation for rigtigheden af de præmisser, der ligger til grund for argumentationen om, at det er en fordel at øge den gennemsnitlige kommunestørrelse.

Selv om det så havde været rigtigt og veldokumenteret, at større kommuner er bedre og billigere i drift end mindre, er det stadig diskutabelt, om større kommuner kan løfte en række af de opgaver, der i dag varetages af amterne, hvis forestillingen om, at en fagligt forsvarlig sagsbehandling fordrer en vis sagsvolumen, lægges til grund. Det gælder uanset, om en fremtidig kommunestørrelse på minimum 20.000 eller 50.000 indbyggere lægges til grund. Socialministeriets gennemgang af opgaverne på det sociale område viser, at der vil være en lang række mere specialiserede opgaver, f.eks. på børne- og handicapområdet, der ikke selvstændigt kan håndteres af kommuner med 20-25.000 indbyggere, og at selv kommuner på minimum 50.000 indbyggere ikke vil kunne klare alle former for opgaver (Socialministeriet, 2003: kap. 10).

På samme måde fremgår det af Undervisningsministeriets sektoranalyse, at en overførsel af ungdomsuddannelsesområdet til kommunerne er problematisk. Eksempelvis er der i dag 179 af landets kommuner, som ikke har et gymnasium, og det gennemsnitlige befolkningsunderlag for et gymnasium er på ca. 35.000, der dækker over betydelige geografiske variationer i både skolestørrelser og gymnasiernes befolkningsunderlag, bl.a. fordi der er stor lokal variation i andelen af en årgang, der fortsætter i gymnasiet (Undervisningsministeriet, 2003: 129-132). En overførsel af opgaven til kommunerne kan betyde, at der bliver flere mindre gymnasier, som Undervisningsministeriet vurderer vil indebære en risiko for en stigning i antallet af gymnasier med „en kritisk faglig bæredygtighed“, der samtidig på grund af time-

styringsmodellen på området, der stiller krav om flere ressourcer pr. elev på mindre end på større gymnasier, kan blive dyrere i drift. Under alle omstændigheder er det vurderingen, at der ligesom på det sociale område vil være behov for at udbygge og administrere et mellemkommunalt samarbejde. Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at de ensartede analyser fører til vidt forskellige konklusioner, og det endda selv om problemstillingen og præmisserne for overvejelserne er de samme på de to områder. Undervisningsministeriet kan ikke anbefale en overførsel af gymnasierne til kommunerne, selv om kommunestørrelsen øges, Socialministeriet kan derimod godt anbefale, at kommunerne overtager amternes specialiserede opgaver på det sociale område, selv om specialiseringsgraden på det sociale område er større, og klientgrupperne i mange tilfælde er betydeligt mindre end på ungdomsuddannelsesområdet.

Det er et grundlæggende politisk valg, om kommunestyret først og fremmest skal være indrettet med det lokale demokrati eller den lokale effektivitet for øje, hvis det lægges til grund, at begge målsætninger ikke kan forfølges samtidig. Der er således ikke noget galt i at foretrække lokal effektivitet frem for et demokratisk velfungerede lokalstyre. Problemet ved den aktuelle argumentation for at øge kommunestørrelsen er snarere, at de antagelser, der ligger til grund for argumentationen, ikke er veldokumenterede. Og selv om der måtte være et gran af sandhed i antagelserne, vil der fortsat være en lang række opgaver, hvor kommunerne ikke kan løfte opgaven alene, uanset om det forudsættes, at kommunerne får en størrelse på minimum 20.000 eller 50.000 borgere. Valøren af vurderingen af, om det alligevel bør føre til, at kommunestørrelsen øges, og organiseringen af opgaven ændres, viser sig ved, at anbefalingerne er markant forskellige på områder, der står over for tilsvarende problemer.

Større kommuner synes således at være en tvivlsom løsning på problemer, hvis forekomst synes lige så tvivlsom.

DET RETTE KOMMUNESTYRE

Det betyder ikke, at der ikke kan være grund til at se kritisk på kommunestyret og det nuværende samspil og opgave- og ansvarsfordelingen mellem staten og kommunerne, også ud fra en demokratisk synsvinkel.

En indgang til den diskussion er, som det er fremgået ovenfor, at der kan være forskel på den nationale og den lokale prioritering af de offentlige formål og udgifter. Men selv om der kan argumenteres for, at kommunerne har

vist sig at være bedre i overensstemmelse med vælgernes præferencer, så er såvel de nationale som de lokale politiske beslutningstagere udstyret med en demokratisk legitimitet. Det rejser det mere principielle spørgsmål om, hvad der i tilfælde af en konflikt mellem den nationale og de lokale opfattelser skal være udslagsgivende for prioriteringen af de offentlige opgaver.

Også i dette spørgsmål kan der hentes nogen vejledning i den klassiske decentraliseringslitteratur. I den tradition vil svaret på det spørgsmål i udgangspunktet hænge sammen med, hvad der opfattes som den grundlæggende politiske enhed i det danske demokrati. Er Danmark således en samling af lokale politiske enheder, der er homogene indadtil og relativt afgrænsede i forhold til hinanden, og hvor det alene er statens rolle at varetage de opgaver, som kommunerne ikke selv mener, de kan magte, eller som kommunerne kan se en fordel i at overlade til staten? Den opfattelse af statens og kommunernes rolle svarer til opfattelsen af EU's rolle i forhold til nationalstaterne, der hævdes af subsidiaritetsprincippet, dvs. at EU kun skal tage sig af opgaver, som ikke med fordel kan løses på nationalt plan. Eller er Danmark først og fremmest en enhedsstat, hvor de lokale myndigheder varetager de opgaver, som staten finder det formålstjenligt at overlade til kommunerne? I det første tilfælde vil det være de lokale, og i det andet tilfælde de nationale præferencer, der har forrang.

Statsretligt er der ikke megen tvivl. Efter grundloven bestemmes kommunernes selvstyre ved lov, hvilket fortolkes på den måde, at det lokale demokrati på den ene side ikke fuldstændigt kan afskaffes, men at bestemmelsen på den anden side ikke yder det kommunale selvstyre den store beskyttelse, og at det i realiteten kan tømmes for indhold, hvis det er Folketingets ønske.

Den politiske realitet er imidlertid, at kommunerne og deres interesseorganisationer er så integrerede og magtfulde aktører i den nationale politiske proces, at den faktiske fordeling af opgaver og kompetence mellem staten og kommunerne er genstand for en stadig politisk strid og handlen, snarere end det er et spørgsmål, der suverænt bestemmes af Folketinget (J.G. Christensen, 1998). Selv om der altså ikke er tvivl om rollefordelingen mellem staten og kommunerne i formel forstand, så har kommunerne tilkæmpet sig en privilegeret position i det danske folkestyre, der bl.a. ses af det forhold, at Kommunernes Landsforening i dag er den organisation, som flest folketingsmedlemmer på tværs af partiskel har kontakt med (Christiansen & Nørgaard, 2003). Den dybe integration af de kommunale interesseorganisationer gør det værd at overveje, om det danske demokrati først og fremmest er en samling lokale enheder eller en national enhed, og hvilke

konsekvenser det i givet fald har for rollefordelingen mellem staten og kommunerne.

Hvis det lægges til grund, at folkestyret først og fremmest er lokaldemokrati, så skulle de lokale politiske præferencer og de lokale socioøkonomiske forhold have endnu stærkere indflydelse på udformningen af lokalpolitikken end i dag. En logisk konsekvens af den opfattelse ville på den ene side være, at lokalpolitikernes stærke ønsker om mindre statslig regulering af de kommunale ansvarsområder blev imødekommet, og den centrale regulering og opgavevaretagelse alene skete på områder, hvor det var i kommunernes fælles interesse. Det ville på den anden side også indebære, at de lokale enheder i økonomisk forstand blev mere selv bærende, og de statslige tilskud og den statsligt arrangerede omfordeling mellem mere og mindre velstående kommuner med større eller mindre udgiftsbehov blev reduceret. Det kunne ikke alene betyde større forskelle i kommunernes prioritering af deres opgaver, men også større forskel i deres mulighed for at løse opgaverne.

Hvis folkestyret først og fremmest opfattes som en national enhed, så er de lokale politiske præferencer og de lokale socioøkonomiske forhold af sekundær betydning. Det udelukker ikke, at der ville være plads til et lokalt demokrati og en stor kommunal sektor. Den lokale autonomi ville imidlertid være veldefineret og velafgrænset af statslige regler. På områder, hvor staten fandt det vigtigt, at der sker eller kunne ske en tilpasning til de lokale politiske præferencer, kunne råderummet være større. Men ellers ville råderummet i endnu højere grad være begrænset af præcise statslige forskrifter. I alle tilfælde skulle forskrifterne have en karakter, der gjorde det muligt for borgerne at holde hævd i reglerne over for kommunerne og åbnede mulighed for at indbringe de lokalt trufne afgørelser for en statslig myndighed.

Hvis det hverken er muligt at udforme forskrifter for de lokale myndigheders forvaltning tilstrækkelig præcist, som det viste sig på anbringelsesområdet, eller muligt at regulere kommunernes adfærd i den ønskede retning ved større eller mindre udgiftsrefusioner, kunne en statsligt organiseret lokal eller regional forvaltning være en mulighed. Ikke fordi statslig forvaltning i almindelighed er nogen garanti for mere ensartede løsninger og ligelig behandling (Nørgaard & Pallesen, 2003), slet ikke på anbringelsesområdet på grund af opgavens karakter, men snarere for at klargøre ansvaret for foranstaltningerne og den eventuelle geografiske variation i foranstaltningernes karakter og omfang.

Samtidig kan der argumenteres for, at en betoning af det nationale demokrati på bekostning af det lokale også bør have konsekvenser for de socio-

økonomiske forholds betydning for udformningen af politikken på lokalt plan. I et demokrati, hvor den grundlæggende enhed er de lokale myndigheder, er det acceptabelt og forventeligt, at de lokale socioøkonomiske forhold har en væsentlig betydning for udformningen af den lokale politik, og at der kan være store forskelle på service- og beskatningsniveauet, der har sit ophav i, at de lokale myndigheder har forskellige økonomiske forudsætninger og udgiftsbehov. Det svarer til, at der næppe er mange, der vil mene, at det er et dansk problem, hvis Malmø eller Flensborg Kommune har et service- eller beskatningsniveau, der adskiller sig markant fra forholdene i en dansk gennemsnitskommune, uanset om Malmø eller Flensborg i den sammenligning måtte være stillet bedre eller dårligere.

I et demokrati, hvor den grundlæggende enhed er det nationale niveau, forholder det sig anderledes. I det tilfælde er det ikke på samme måde velbegrunderet, at de lokale socioøkonomiske forhold har stor betydning for udformningen af den lokale politik. Og da slet ikke så stor betydning og på den måde, som det er tilfældet i dag. Det vil indebære, at der i højere grad, end det er tilfældet i dag, skulle ske en mere konsekvent udligning af kommunernes velstandsniveau og udgiftsbehov.

Hvorvidt de basale indsigter fra den klassiske decentraliseringsteori er et rimeligt og relevant udgangspunkt for en vurdering og en eventuel revurdering af den nuværende rollefordeling mellem staten og kommunerne er ikke åbenbart. Den klassiske decentraliseringsteori er basalt set en normativ teori, hvis præmisser kan diskuteres. Selv om tankegangen accepteres, er det fortsat værd at diskutere, om der er behov for at klargøre, om det danske folkestyre først og fremmest er en samling lokale myndigheder eller en national enhed, og i forlængelse heraf, om der er en gevinst ved at tydeliggøre rollefordelingen mellem staten og kommunerne.

Det kunne hævdes, at det nuværende samspil og den nuværende fordeling af ansvar og kompetence mellem staten og kommunerne er et elegant udtryk for, at det danske folkestyre både er og skal være en national enhed og en samling af lokale myndigheder, således at ansvaret og kompetencen er delt mellem staten og kommunerne. Det kunne ligeledes hævdes, at de sidste 30 års udvikling i rollefordelingen og samspillet mellem staten og kommunerne kan opfattes som et endnu mere elegant udtryk for, at den balance løbende kan tilpasses og, at det lokale demokrati inden for disse rammer relativt gnidningsfrit har kunnet få en større og vægtigere rolle.

Argumentet har noget for sig. Udviklingen har imidlertid også haft sin pris. Kommunernes og de kommunale organisationers stadig stærkere og

mere autonome rolle i den danske offentlige sektor og den nationale politiske proces har samtidig betydet, at ansvarsforholdene er blevet mindre tydelige. Fælles statslig og kommunal magt kunne betyde et fælles kommunalt og statsligt ansvar, men der er nærliggende risiko for, at det også kan betyde, at ingen har eller tager ansvaret. Hvorvidt det er de lokale eller de nationale politikere og politiske partier, befolkningen skal rette deres ønsker og krav til, er således ikke blevet mere klart i takt med, at kommunernes rolle og placering i den danske offentlige sektor er blevet befæstet.

I den forstand ville det være en gevinst, hvis det blev klargjort, om det danske folkestyre først og fremmest er en samling lokale myndigheder eller en national enhed. Det ville betyde, at befolkningen fik klargjort, om det i første række er de lokale eller de nationale politikere, de skal rette deres ønsker og krav til. På den anden side kan det nuværende system være en ganske opportun indretning for såvel de nationale som de lokale politikere. Hvis samspillet virker, og tingene lykkes, kan både lokale og nationale politikere tage æren, mens ansvaret for ventelister i børnehaverne, høje klassekvotienter i de ramponerede skoler og for lidt hjemmehjælp til de ældre, vil blive placeret afhængigt af, om man spørger på lokalt eller nationalt politisk niveau. Den danske model med den delte, men uklare ansvars- og kompetencefordeling er således ikke fri for at have nogle realpolitiske attraktioner, der nok kan vise sig at være en både fleksibel og langtidsholdbar konstruktion, også selv om der vil blive slået nye streger på det kommunale landkort, der afskaffer amterne og øger størrelsen og reducerer antallet af kommuner.

LITTERATUR

- Amtsrådsforeningen et al. (2000). *Rapport fra udvalget til undersøgelse af udgiftspres-
set på særlige foranstaltninger på børne- og ungeområdet*. København: Amtsråds-
foreningen.
- Andersen, Bjarne Hjorth (1989). *Anbringelsesforløb – en registerundersøgelse af børn
og unge anbragt uden for hjemmet*. København: Socialforskningsinstituttet,
Rapport 89:2.
- Andersen, Johannes, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen Nielsen
(1999). *Vælgere med omtanke – en analyse af folketingsvalget 1998*. Århus:
Systime.
- Bailey, Stephen J. & Stephen Conolly (1998). „The Flypaper Effect: Identifying
Areas for Further Research“. *Public Choice*, 95:335–361.
- Bejer Damgaard, Jens (1998). *Styring og effektivitet: Organisering af dansk børnepas-
ning*. Århus: Forlaget Politica.
- Bejer Damgaard, Jens & Thomas Pallesen (1999). „Kommunalt selvstyre og
organisering“, i Jens Blom-Hansen et al. *Offentligt og effektivt. Institutionelle
valg i den offentlige sektor*. København: Gyldendal.
- Bendor, Jonathan, Amihai Glazer & Thomas Hammond (2001). „Theories of
Delegation“. *Annual Review of Political Science*, 4:235–269.
- Betænkning 1212 (1990). *Betænkning om de retlige rammer for indsatsen over for børn
og unge* (Gravesen-betænkningen).
- Betænkning 1307 (1995). *Betænkning fra hovedstadskommissionen om Hoved-
stadsområdets fremtidige struktur*.
- Betænkning 1366 (1998). *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*. (Opgave-
kommissionen).
- Betænkning nr. 420 (1966). *Kommuner og Kommunestyre*. (Kommunallovskom-
missionen).
- Betænkning nr. 471 (1968). *Statens refusioner af kommunernes udgifter*.
- Betænkning nr. 781 (1976). *Særforsorgens udlægning. Betænkning fra udvalget om
udlægning af åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg*.
- Blais, André, Donald Blake & Stephane Dion (1993). „Do Parties Make a
Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies“. *American Journal of Political Science*, 37:40–62.
- Blom-Hansen, Jens (1996). „Kan budgetsamarbejdet mellem staten og kommu-
nerne forbedres?“. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 77:285–305.

- Blom-Hansen, Jens (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag
- Blom-Hansen, Jens & Søren Serritslew (2000). *Stikprøveundersøgelse af kommunalpolitikkerne. Design og svarfordelinger*. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Boyne, George A. (1985). „Review Article: Theory, Methodology and Results in Political Science – The Case of Output Studies“. *British Journal of Political Science*, 15:473–515.
- Boyne, George A. (1996). *Constraints, Choices and Public Policies*. London: JAI Press.
- Brooks, Devon & D. Webster (1999). „Child Welfare in the United States: Policy, Practice and Innovations in Service Delivery“. *International Journal of Social Welfare*, 8:297–307.
- Bøgh Andersen, Lotte & Rikke Skou Jensen (2002). „Medarbejderne – virkelighedens institutionsledere?“, pp. 67–91 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun & Thomas Pallesen (red.). *Kommunale patologier: traditionelle og utraditionelle organisationsformer i den kommunale verden*. Århus: Systime.
- Christensen, Else (1998). *Anbringelser af børn og unge. En kvalitativ analyse af processen*. København: Socialforskningsinstituttet, Rapport 98:2.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1998). *Det kommunale førstekammer*. Opgavekommissionen. København: Indenrigsministeriet.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2000). „The Dynamics of Decentralization and Recentralization“. *Public Administration*, 78:389–408
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christoffersen, Mogens Nygaard (1993). *Anbragte børns livsforløb. En undersøgelse af tidligere anbragte børn og unge født i 1967*. København: Socialforskningsinstituttet, Rapport 93:11.
- Danmarks Statistik (2002). *Børns levevilkår*. København: Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik. *Anbringelsesfrekvenser*, diverse årgange (specialkørsel).
- De Vries, Michel S. (2000). „The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries“. *European Journal of Political Research*, 38:193–224.
- Domberger, Simon & Paul Jensen (1997). „Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects“. *Oxford Review of Economic Policy*, 13:67–78.
- Ferris, James (1986). „The Decision to Contract Out: An Empirical Analysis“. *Urban Affairs Quarterly*, 22:289–311.
- Finansministeriet (2000). *Borgernes tilfredshed med den offentlige sektor – baggrundsrapport*. København: Finansministeriet.

- Finansministeriet et al. (1995). *Folkeskolens økonomi*. København: Finansministeriet.
- Fisher, Ronald C. (1982). „Income and Grants Effects on Local Expenditure: The Flypaper Effect and Other Difficulties“. *Journal of Urban Economics*, 12:324-345.
- Fried, R. (1975). „Comparative Urban Policy and Performance“, pp. 305-379 i E.L. Greenstein & N. Polsby (eds.). *The Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Gramkhar, Shama & Wallace E. Oates (1996). „Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings“. *National Tax Journal*, 49:501-511.
- Greene, Jeffrey D. (1986). „Cities and Privatization: Examining the Effect of Fiscal Stress, Location and Wealth in Medium-Sized Cities“. *Policy Studies Journal*, 24:135-144.
- Grønhøj, Bodil (1981). *Småbørns dagpasning*. København: Socialforskningsinstituttet, publikation nr. 103.
- Gustafsson, Björn, Urban Kjulin & Brita Schwarz (2002). „Central-Local Government Relations in Transition: The Case of Swedish Child Care“. *Public Choice*, 110:305-325.
- Hansen, Alvin H. & Hervey S. Perloff (1944). *State and Local Finance in the National Economy*. New York: W.W. Norton.
- Hansen, Eigil Boll & Marianne Hjorth (1998). *Kommunernes udgifter til ældreområdet*. København: AKF Forlaget.
- Hansen, Eigil Boll & Merete Platz (1995). *Kommunernes tilbud til de ældre*. København: AKF Forlaget.
- Hansen, Eigil Boll, Jørgen Jordal-Jørgensen & Anna Koch (1991). *Fra plejehjem til hjemmepleje*. København: AKF-forlaget.
- Hestbæk, Anne-Dorthe (1997). *Når børn og unge anbringes. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager*. København: Socialforskningsinstituttet, Rapport 97:6.
- Hestbæk, Anne-Dorthe (1998). *Tvangsanbringelser i Norden. En komparativ beskrivelse af de nordiske landes lovgivning*. København: Socialforskningsinstituttet, Rapport 98:15.
- Hibbs, Douglas (1977). „Political Parties and Macroeconomic Policy“. *American Political Science Review*, 71:1467-1487.
- Kurt Houlberg (1995). „Kommunale stordriftsfordele – myte eller realitet“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1:65-88
- Houlberg, Kurt (2000). „Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem og hvor store er de?“ København: AKF-forlaget.

- Imbeau, Louis M., François Pétry & Moktar Lamari (2001). „Left-Right Ideology and Government Policies: A Meta-Analysis“. *European Journal of Political Research*, 40:1-29.
- Indenrigsministeriet (2002). *Kommunale Nøgletal*. www.im.dk.
- Indenrigsministeriet (2003). *Sektoranalyser*. www.im.dk.
- Jørgensen, Per Schultz, Birthe Gamst & Merete Watt Boolsen (1989). *Kommunernes børnesager – En undersøgelse af forebyggelse, visitation og anbringelse i syv kommuner*. København: Socialforskningsinstituttet, Rapport 89:2.
- Kommunal Aarbog*, diverse årgange.
- Kristensen, Ole P. (1982). „Voter Attitudes and Public Spending: Is There a Relationship?“ *European Journal of Political Research*, 10:35-52.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i de offentlige udgifter*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lolle, Henrik (1999). *Serviceudgifter og brugertilfredshed i danske kommuner*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Mandag Morgen* (2003). „Klart vælgerflertal: Storkommuner skader ikke demokratiet“. 26. maj, 20:10-13.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1983). „Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government“. *American Political Science Review*, 77:281-289.
- Melo, Ligia (2002). „The Flypaper Effect under Different Institutional Contexts: The Colombian Case“. *Public Choice*, 111:317-345.
- Migué, Jean-Luc & Gérard Bélanger (1974). „Towards a General Theory of Managerial Discretion“. *Public Choice*, 17:27-43.
- Mikkelsen, Palle (1991). *Byrdefordelingsreformen*. København: Forlaget Kommuneinformation.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus*. Århus: Politica.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne & Thomas Pallesen (2003). „Governing Structures and Structured Governing: Local Political Control of Public Services in Denmark“. *Journal of Public Administration Research and Theory* (under udgivelse).
- Oates, Wallace E. (1999). „An Essay on Fiscal Federalism“. *Journal of Economic Literature*, 37:1120-1149.
- Olsen, Henning (1973). *Ældre på pleje- og alderdomshjem*. København: Socialforskningsinstituttet, publikation nr. 57.
- Oulasvirta, Lasse (1997). „Real and Perceived Effects of Changing the Grant System from Specific to General Grants“. *Public Choice*, 91:397-416.

- Pallesen, Thomas (1999). *Institutionel teori og offentlig drift*, pp. 159-185 i Anders Berg-Sørensen (red.). *Politologi i praksis*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Pallesen, Thomas (2002). „Udllicitering – den paradoksale kommunale patologi“, pp. 207-224 i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun & Thomas Pallesen (red.). *Kommunale patologier*. Århus: Systime.
- Peters, B. Guy (1998). „What Works? The Antiphons of Administrative Reform“, pp. 78-107 i B. Guy Peters & Donald J. Savoie. *Taking Stock, Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Pollitt, Christopher (1990). *Managerialism and the Public Sector*. Oxford: Blackwell.
- Schmidt, Manfred G. (1996). „When Parties Matters: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy“. *European Journal of Political Research*, 30:155-183.
- Shleifer, Andrei & Robert W. Vishny (1998). *The Grabbing Hand. Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge: Harvard University Press.
- Socialministeriet (1996). *Vejledning om tilbud til ældre m.fl.* København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (2000). *Anbringelser af børn og unge. Aktuel praksis – fremtidige udfordringer*. København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (2000). *Rapport om anbringelsessteder for børn og unge*. København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (2003). *Socialministeriets strukturanalyse*. København: Socialministeriet.
- Strøm, Henning (1991). *Inddelingsreformen*. København: Forlaget Kommuneinformation.
- Undervisningsministeriet (2003). *Undervisningsministeriets sektoranalyse af ungdomsuddannelserne*. København: Undervisningsministeriet.
- Wegener, Morten (1983). „Sanktioner eller hjælp? Om anbringelser af børn uden for hjemmet“. *Retfærd*, 24:42-59.
- Winter, Søren & Poul Erik Mouritzen (2001). „Why People Want Something for Nothing: The Role of Asymmetrical Illusions“. *European Journal of Political Research*, 39:109-143.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. 10. NOVEMBER 2003

B Ø G E R

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige – om historiens magt*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten – Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus:Aarhus universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus:Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

SKRIFTER

Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.

Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.

Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Tøgeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.

Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.

Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.

Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.

Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Tøgeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.

Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.

Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.

Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.

Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.

Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.

Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.

Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.

- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderneiteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djæficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – belyst ved etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.

www.magtudredningen.dk